



## **Stedfæstet lovgivning**

### **Retlige rammer, lovtekniske løsninger, administration og offentlighed**

Baaner, Lasse; Janfelt, Asger; Anker, Helle Tegner

*Publication date:*  
2017

*Document version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*

Baaner, L., Janfelt, A., & Anker, H. T. (2017). *Stedfæstet lovgivning: Retlige rammer, lovtekniske løsninger, administration og offentlighed*. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 261

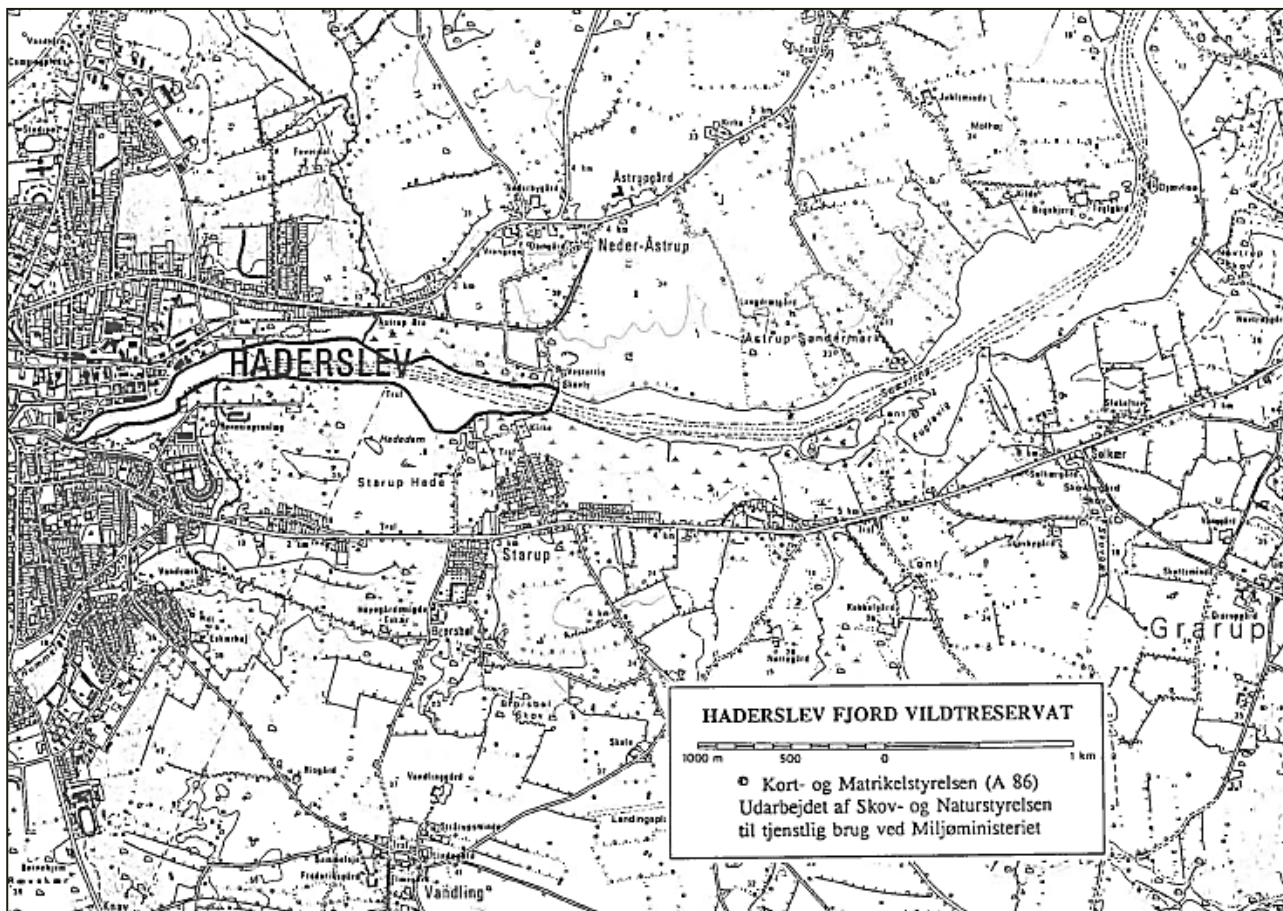
# IFRO Rapport



## Stedfæstet lovgivning

- Retlige rammer
- Lovtekniske løsninger
- Administration og offentlighed

*Lasse Baaner*  
*Asger Janfelt*  
*Helle Tegner Anker*



## IFRO Rapport 261

Stedfæstet lovgivning - Retlige rammer, lovtekniske løsninger, administration og offentlighed

Forfattere: Lasse Baaner<sup>1</sup>, Asger Janfelt<sup>2</sup>, Helle Tegner Anker<sup>1</sup>

Faglig kvalitetssikring af rapporten er foretaget af Inger Høedt-Rasmussen<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

<sup>2</sup> Advokatfirmaet Energi & Miljø

Udgivet oktober 2017

ISBN: 978-87-92591-84-5

Rapporten er udarbejdet i henhold til aftalen mellem Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi og Miljø- og Fødevareministeriet om forskningsbaseret myndighedsrådgivning.

IFRO Rapport er en fortsættelse af serien FOI Rapport, som blev udgivet af Fødevareøkonomisk Institut. Se hele rapportserien på [http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro\\_serier/rapporter/](http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/)

Se også myndighedsaftalte udredninger på [www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro\\_serier/udredninger/](http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/)

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi  
Københavns Universitet  
Rolighedsvej 25  
1958 Frederiksberg C  
[www.ifro.ku.dk](http://www.ifro.ku.dk)

## Indholdsfortegnelse

1	Baggrund for arbejdet .....	4
2	Introduktion til stedfæstet lovgivning .....	5
2.1	Det forvaltnings- og strafferetlige omdrejningspunkt.....	6
2.2	Det lovtekniske omdrejningspunkt .....	7
3	Retlige rammer for stedfæstet lovgivning.....	7
3.1	Udgangspunktet — Lovgivningsmagtens frihed til at lovgive.....	8
3.2	Grundlovens beskyttelse af ejendomsretten .....	8
3.3	Grundlovens kundgørelsesregler.....	9
3.4	EU-rettens miljøvurderingsregler.....	10
3.4.1	Strategisk miljøvurdering af stedfæstet lovgivning.....	10
3.4.2	Habitatvurdering af stedfæstet lovgivning.....	12
3.5	Spørgsmålet om partsrettigheder i forbindelse med vedtagelsen af stedfæstet lovgivning.....	13
3.6	Anvendelses- og håndhævelsesperspektiver .....	14
4	Lovtekniske muligheder for at stedfæste restriktioner.....	15
4.1	Tilknytning til fysiske objekter .....	16
4.2	Papirkort og pdf-filer .....	17
4.3	Positioner og geografiske referencenet .....	19
4.4	Henvisning til myndighedsregistre .....	20
5	Myndighedernes brug af kort og geodata.....	22
5.1	Spørgsmålet om retligt konstaterende og retligt konstituerende kort og geodata.....	23
5.2	Anvendelsen af retligt konstituerende kort – spørgsmålet om kort- og datakvalitet.....	24
5.3	Anvendelsen af retligt konstaterende kort og geodata – spørgsmålet om datakvalitet .....	25
5.4	Anvendelsen af geodata vedrørende fysiske forhold – spørgsmålet om datakvalitet.....	26
6	Myndighedernes kontrol, opbevaring og opdatering af kort og geodata.....	27
6.1	Myndighedernes ansvar for datakvalitet .....	27
6.2	Myndighedernes forpligtelse til at ajourføre data .....	29
6.3	Dokumentationskrav til myndighedernes registerførelse.....	30
6.4	Spørgsmålet om partshøring vedrørende ændringer i registre og kort.....	31
7	Offentlighedens adgang til og myndighedernes udstilling af kort og geodata .....	32
7.1	Offentlighedens adgang til myndighedernes geodata efter anmodning .....	32
7.2	Myndighedernes udstilling af geodata og grundsætningen om berettigede forventninger .....	33
8	Konklusion og sammenfatning .....	35
9	Litteraturliste .....	38
	Bilag 1. Opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning .....	40
	Bilag 2. Notat vedrørende Natura 2000-kort og datasæt over habitatnatur .....	45
	Bilag 3. Notat vedrørende oplandskortet til habitatområder med nitratfølsomme habitatnaturtyper på udpegningsgrundlaget .....	62
	Bilag 4. Notat vedrørende det nye jordbundskort .....	75

## 1 Baggrund for arbejdet

I Miljø- og Fødevareministeriet anvendes der i vid udstrækning kort som led i både den generelle regulering og i konkret sagsbehandling, herunder ved administrationen af forskellige tilskudsordninger. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi har tidligere udarbejdet en rapport om anvendelsen af kort og geodata i delvist automatiserede sagsbehandlingsprocesser.<sup>1</sup> Som opfølgning herpå blev der i 2016 igangsat et projekt, der skulle sætte fokus på forskellige kombinationer af kort og retlig regulering, herunder analysere de forvaltningsretlige, strafferetlige og retssikkerhedsmæssige aspekter.

Projektet består af tre dele.

Del I gav på baggrund af den eksisterende viden en oversigt over de forhold, som myndighederne skulle være opmærksomme på, når bestemmelser i love og bekendtgørelser skulle georefereres, dvs. knyttes til bestemte områder, og når eksisterende datasæt skulle bruges i nye reguleringssammenhænge. Del I blev afleveret i form af et kort foreløbigt notat om opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning, vedlagt denne rapport i en endelig udgave som bilag 1.

Del II har været case-baseret, og har afprøvet de opstillede opmærksomhedspunkter i relation til 3 konkrete kort/datasæt, der blev identificeret af Miljø- og Fødevareministeriet. Det drejede sig om Landbrugs- og Fiskeristyrelsens jordbundskort, om Miljøstyrelsens afgrænsning af Natura 2000-områder og habitatnatur og om Miljøstyrelsens afgrænsning af oplande til nitratfølsom habitatnatur. De tre cases er afleveret i notater vedlagt denne rapport som bilag 2-4.

Del III udgøres af denne rapport, der på baggrund af det forudgående arbejde behandler de retlige rammer og forskellige lovtekniske modeller for etablering af ny stedfæstet lovgivning og de særlige spørgsmål, der melder sig i forbindelse med myndighedernes brug og udstilling af kort og geodata. Rapporten har fokus på den generelle forvaltningsret og de håndhævelsesmæssige udfordringer ved integrationen af kort og geografiske data i lovgivningen. Del III bidrager dermed også til udviklingen af digitalisering og integrering af geodata i den offentlige forvaltning som et nyt og selvstændigt juridisk forskningsområde og praksisfelt.

Digitalisering, integrering af geodata i den offentlige forvaltning og videreanvendelse af offentlige data i den private sektor udfordrer den traditionelle forvaltningsret – både med nye problemstillinger og ny retlig regulering. PSI-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer) og den danske PSI-lov om anvendelse af den offentlige sektors information (lov 596/2005) har sat fokus på de potentialer, der er i deling af myndighedernes data<sup>2</sup> – herhjemme også fulgt op af grunddataprogrammet.<sup>3</sup>

Delingen af geodata på tværs af myndigheder og brugen af geodata som beslutningsgrundlag i miljøforvaltningen har med INSPIRE-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/2/EF af 14. marts 2007

---

<sup>1</sup> Baaner, Hvingel og, Anker 2015, *Regulering og kort*.

<sup>2</sup> Se f.eks. Jetzek 2013, *The value of Open Government Data*.

<sup>3</sup> Se Kommunernes Landsforening og Regeringen 2012, *Gode Grunddata til alle – En kilde til vækst*.

om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (Inspire)) fået en reguleringsmæssig ramme både på nationalt og fælleseuropæisk plan.<sup>4</sup>

Den digitale understøttelse af sagsbehandling og beslutningsprocesser i den offentlige forvaltning har været i fokus både hos Ombudsmanden<sup>5</sup> og i den retsvidenskabelige litteratur.<sup>6</sup> Den nye persondataforordning (forordn. 2016/679) vil også påvirke området med nye retlige rammer for datasikkerhed og registerførelse, når det gælder oplysninger, der kan henføres til bestemte personer eller adresser.<sup>7</sup>

Koblingen mellem regulering og kort eller geodata har været genstand for en række analyser, navnlig med fokus på begrebet autoritative data.<sup>8</sup> Endelig har den retlige karakter af forskellige datasæt været analyseret og diskuteret.<sup>9</sup>

Denne rapport bidrager til udviklingen af forskningsområdet med en mere indgående analyse af de forskellige lovtekniske modeller for etablering af ny stedfæstet lovgivning og de forvaltningsretlige og håndhævelsesmæssige problemstillinger, der aktualiseres ved myndighedernes øgede brug og udstilling af kort og geodata.

## 2 Introduktion til stedfæstet lovgivning

Det ligger i sagens natur, at areallovgivningen i vidt omfang er præget af stedfæstet regulering. Der anvendes mange forskellige benævnelser, f.eks. arealrestriktioner, offentligretlige rådighedsindskrænkninger, bygge- og beskyttelseslinjer og noteringer som typisk bruges om fredskovspligt og landbrugspligt mv., der registreres i matriklen. Kompetencenormer, som f.eks. planlægningsbemyndigelser til kommunerne og bemyndigelser til ministrenes administrative udfyldning af lovenes rammer, resulterer ofte i en stedfæstet regulering, f.eks. i form af forskellige udpegninger. Det samme gælder de afvejningsregler, der styrer myndighedernes administration af lovgivningens bemyndigelser og ofte lægges ind i planer og regulativer, men også kan findes i bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger. Endelig er også de privatretlige servitutter og rådighedsindskrænkninger en form for stedfæstet regulering.

I overensstemmelse med den almindelige forvaltningsret kan der sondres mellem generel og konkret regulering, alt efter om reguleringen angår en ubestemt eller en individualiseret kreds af borgere.<sup>10</sup> Et eksempel på generel regulering er brugen af kort/geodata som grundlag for den nye arealregulering i henhold til husdyrbrugloven, som udgør den ene af de tre cases. Den anden case er et eksempel på stedfæstelse knyttet til en konkret regulering, nemlig Landbrugs- og Fiskeristyrelsens jordbundskort, der principielt danner grundlag for en konkret regulering i form af beregning af kvælstofkvoter for enkelte bedrifter. I forbindelse med sidstnævnte sker i princippet en konkret sagsbehandling, hvor der er mulighed for konkret stillingtagen til kortgrundlaget. Der findes imidlertid også forskellige mellemformer, hvor en stedfæstelse kan være

---

<sup>4</sup> Baaner 2010, *Geodata et nyt område for Miljøretten*.

<sup>5</sup> Se Folketingets Ombudsmand 2016, *Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger*. Notat af 22. januar 2016.

<sup>6</sup> Senest hos Vonger 2017, *Grænserne for fuldt digitaliseret sagsbehandling*.

<sup>7</sup> Se Blume 2016, *Den nye persondataret* s. 13 ff.

<sup>8</sup> Baaner 2013, *Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet* s. 25–37.

<sup>9</sup> Baaner, Hvingel og, Anker 2015, *Regulering og kort*.

<sup>10</sup> Revsbech og Mørup 2016, *Forvaltningsret. Almindelige emner* s. 82.



knyttet til en vifte af regelsæt, der i større eller mindre omfang har en konkret karakter. Det gælder eksempelvis udpegningen af Natura 2000-områder, som er projektets tredje case. Som det vil ses, udfordres denne sondring mellem generel og konkret regulering af den teknologiske udvikling og den sammenkædning af de offentlige registre, der gør det muligt at identificere de enkelte borgere eller arealer, der rammes af en generel, stedefæstet regulering. Endelig muliggør teknologien, at en generel regulering stedefæstes med en sådan detaljeringsgrad, at det reelt nærmer sig en konkret regulering.

## 2.1 Det forvaltnings- og strafferetlige omdrejningspunkt

Når det drejer sig om selve stedefæstelsen, er der grundlæggende ikke forskel på arealrestriktioner, hvad enten de benævnes som generelle forbud, afvejningsregler, kompetencenormer mv.<sup>11</sup> De kan alle beskrives som en pligt for individer eller myndigheder til enten aktivt at gøre noget eller undlade at gøre noget. En afvejningsregel kan beskrives som en pligt til at lægge vægt på bestemte forhold i en afgørelse. Rettigheder og kompetencenormer kan også beskrives som pligter. En rettighed for en borger modsvarer af en pligt for myndigheden. En kompetence for myndigheden modsvarer af en pligt for borgeren til at respektere de beslutninger eller afgørelser, myndigheden træffer osv.

Når der alligevel er forskel på de krav, der må stilles til de forskellige regelsæts stedefæstelse, beror det primært på den grundlæggende præmis, at stærk og intensiv regulering af borgerne kræver tydelig hjemmel og høj grad af retssikkerhed, dvs. sikkerhed for at de retlige og faktiske forhold forholder sig som antaget. Stærk og intensiv regulering af ejendomsrettens udnyttelse stiller store krav til den stedefæstede regulering – både hvad angår den geografiske stedefæstelse, tydeligheden i reguleringens indhold og de mere processuelle retssikkerhedsgarantier, som f.eks. partshøring eller offentlighed. Både strafferetten, forvaltningsretten og den offentligretlige lovgivning bygger på disse grundsynspunkter.

Her overfor står blød og/eller ikke-intensiv regulering, der ikke stiller tilsvarende store krav til sikkerheden og entydigheden i det retlige grundlag. Det gælder f.eks. myndighedernes (interne) styring, som vi kender det fra vejledninger, cirkulærer og administrationsgrundlag, og det gælder regulering med ringe intensitet, som vi kender det fra f.eks. pligten til at tåle almenhedens uskadelige færdsel på eksisterende private veje og stier eller anmeldeordninger i forhold til driftslovens tilplantningsregler.

Det er derfor vanskeligt at angive entydige pejlemærker for brugen af stedefæstet lovgivning, idet rammerne vil afhænge af karakteren af den retlige regulering. Ikke desto mindre kræver brugen af stedefæstet lovgivning særlig opmærksomhed, idet de forfatnings- og forvaltningsretlige grundsynspunkter om præcision og intensitet også kan slå igennem i forhold til selve kortmaterialet. Ved begrænsede og generelle reguleringer af ejendomsrettens udøvelse taler ressourcehensyn for simple systemer til stedefæstelse og administration af reguleringen, mens retssikkerhedsmæssige hensyn taler for, at intensive indgreb i borgernes frihed og ejendom kræver grundig processuel regulering og præcise materielle regler – også for så vidt angår stedefæstelsen.

Når kort bruges som en del af den retlige regulering, kan kortet få stor betydning i en håndhævelsessituation. Det gælder navnlig i forhold til den strafferetlige håndhævelse og princippet om, at tvivl skal komme den tiltalte til gode. Det er derfor vigtigt, at kortmaterialet er tilstrækkeligt robust også i en håndhævelses-

---

<sup>11</sup> Baaner, Hvingel og, Anker 2015, *Regulering og kort* s. 19.

situation. I tilknytning hertil kan det også bemærkes, at jo mere indgribende en regulering, kortet stedfæster, jo større krav må der stilles til kortets robusthed – ikke kun i forhold til håndhævelse, men også mere generelt. Kortet skal have en tilstrækkelig geografisk kvalitet, og jo tydeligere der er redegjort for, i hvilket omfang det er baseret på naturvidenskabelige eller faktuelle data og på administrative eller politiske skøn og generaliseringer, jo bedre.

## 2.2 Det lovtekniske omdrejningspunkt

Stedfæstelse af retlige normer har i nogen grad afspejlet den samfundsmæssige og teknologiske udvikling. Man er gået fra stedfæstelse i relation til fysiske landskabselementer og menneskeskabte fikspunkter til stedfæstelse på papirkort. Med udviklingen af geografiske informationssystemer, GIS, er papirkortene blevet digitaliseret og de offentlige registre er blevet geografisk refereret, så man nu primært arbejder med geodata frem for kort. På det seneste har datasproget gjort sit indtog i nogle enkelte bekendtgørelser, der direkte stedfæster myndighedernes regulering og styring med geografiske koordinater i relation til etablerede geografiske referencenet.

Der kan identificeres fire lovtekniske koblinger mellem sted og regel: 1) stedfæstelse i relation til fysiske objekter, 2) stedfæstelse via papirkort, 3) stedfæstelse via positioneringstjenester og geografiske referencenet og 4) stedfæstelse via en henvisning til et myndighedsregister. Det står principielt lovgivningsmagten frit for at vælge den løsning, der findes bedst egnet i forhold til den aktuelle regulering, og de fire lovtekniske modellers fordele og ulemper behandles nærmere i afsnit 4. Uanset hvilken løsning der vælges, er det dog væsentligt at være opmærksom på de retlige rammer for den stedfæstede lovgivning.

## 3 Retlige rammer for stedfæstet lovgivning

Stedfæstet lovgivning adskiller sig ikke afgørende fra anden lovgivning. Det, der kan beskrives som de retlige rammer for stedfæstede restriktioner, er altså ikke et særligt regelsæt, der kun gælder, når myndighederne arbejder med areallovgivning. Der er tale om nogle generelle offentligretlige krav og principper.

Stedfæstet lovgivning aktualiserer imidlertid en række retlige problemstillinger, som kræver en nærmere overvejelse fra myndighedernes og lovgivernes side. Det er ikke hensigten her at give en fuld redegørelse for alle aspekter af problemstillingerne, blot at præsentere de relevante temaer som basis for myndighedernes mere konkrete overvejelser. Spørgsmålet om, hvilke retlige krav der er og bør stilles til de forskellige lovtekniske og teknologiske løsninger, og hvordan kort og geodata kan indgå i myndighedernes administration og sagsbehandling, kan ikke besvares generelt, men denne rapport fremhæver nogle af de temaer eller problemstillinger, der er særligt relevante, når de forskellige løsninger skal designes og implementeres.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at stedfæstelsesproblematikken ikke kan behandles isoleret fra den tilknyttede regulering. De retlige rammer for stedfæstelse af en ekspropriation til en cykelsti er således meget anderledes end rammerne for stedfæstelse af en planlægningsrestriktion i et landsplandirektiv. Der er, som det vil blive beskrevet, tale om en gradient, hvor restriktioner af stærk intensitet, som f.eks. en ekspropriation, kræver nøjagtig stedfæstelse og stiller store krav til det retlige og faktiske grundlag samt til den retlige proces, mens restriktioner af svag intensitet, som f.eks. en normering af kommunernes planlægningskompetence, ikke stiller de samme krav til stedfæstelsen, retsgrundlaget og den processuelle regulering.



*Fredningssager efter naturbeskyttelsesloven (lovbk. 121/2017) og lokalplanvedtagelser efter planloven (lovbk. 1529/2015) er genstand for en detaljeret processuel regulering, bl.a. med regler om sammensætningen af fredningsnævn, regler om offentliggørelse og krav om direkte orientering af berørte grundejere mv. I den anden ende af skalaen ligger f.eks. fastsættelse af lokale jagttider i jagt-tidsbekendtgørelsen (1438/2016) med hjemmel i jagtloven (lovbk. 26/2017). Her gøres der også indskrænkninger i ejerrådigheden i visse geografisk afgrænsede områder, men uden at der f.eks. kræves inddragelse eller direkte orientering af de berørte grundejere.*

### 3.1 Udgangspunktet – Lovgivningsmagtens frihed til at lovgive

Der er meget stor frihed for lovgiver til at udforme ny lovgivning. Når det gælder stedefæstelsen af lovgivningen, er der derfor frihed for lovgivningsmagten til at vælge metode. Grundlæggende er lovgivningsmagten kun reguleret af grundloven.<sup>12</sup> Lovgivningsmagten er imidlertid også indskrænket af EU-retlige bestemmelser med hjemmel i EU-traktaterne.<sup>13</sup>

De retlige bindinger i grundloven ligger i denne sammenhæng navnlig i grundlovens § 73 om ekspropriative indgreb i ejendomsretten og i § 22 om kundgørelse af lovgivningen for borgerne, som der redegøres kort for nedenfor. Tilsvarende er der nogle EU-retlige bindinger af navnlig processuel karakter. Det gælder navnlig konsekvensvurderingskrav både i henhold til EU's SMV-direktiv og EU's habitatdirektiv. Hertil kommer, at der i EU-lovgivningen kan være knyttet særlige krav eller forudsætninger til forskellige former for udpegninger, f.eks. Natura 2000-områderne.

### 3.2 Grundlovens beskyttelse af ejendomsretten

Grundlovens § 73 omfatter ifølge sin ordlyd tvangsmæssig afståelse af ejendom, dvs. ekspropriation. Herunder falder imidlertid også andre former for indskrænkninger i ejerrådigheden af en vis intensitet. Om en rådighedsindskrænkning kan have en ekspropriativ karakter afhænger efter praksis af en samlet vurdering af en række kriterier, herunder indgrebets intensitet, dets generelle eller konkrete karakter samt dets formål.<sup>14</sup> Foreligger der et indgreb i ejendomsretten i strid med grundlovens § 73, skal det hermed forbundne tab erstattes.

Det vil være en konkret vurdering, der i sidste ende foretages af domstolene, om en regulering har en sådan ekspropriationslignende karakter, at den er omfattet af grundlovens § 73. Den ekspropriationsretlige litteratur er omfattende.<sup>15</sup> Her skal kun kort redegøres for de kriterier, som domstolene har lagt vægt på.

Før det første tillægges det betydning, om der er tale om en generel regulering af en ubestemt kreds af ejendomme, eller der er tale om en mere individualiseret eller konkret regulering af bestemte ejendomme. Det forhold, at en regulering kun rammer få konkrete arealer eller ejendomme eller rammer konkrete ejendomme ekstraordinært hårdt, trækker i retning af, at reguleringen har en ekspropriativ karakter.

For det andet lægges der vægt på reguleringens intensitet. Jo mere intensiv en regulering er, jo mere trækker det i retning af, at der foreligger et ekspropriativt indgreb i ejendomsretten. Her har det bl.a. betydning,

---

<sup>12</sup> Se også Christensen, Jensen og Jensen 2015, *Grundloven med kommentarer* s. 70.

<sup>13</sup> Se herom kort Christensen, Jensen og Jensen 2015, *Grundloven med kommentarer* s. 168.

<sup>14</sup> Se også Christensen, Jensen og Jensen 2015, *Grundloven med kommentarer* s. 459.

<sup>15</sup> Se bl.a. Christensen, Jensen og Jensen 2015, *Grundloven med kommentarer* s. 448 ff; Pagh 2013, *Fast ejendom*; Friis Jensen 2006, *Ejendomsret og miljøret*; Anker 2007, *Ekspropriation og erstatningsfri regulering*.

om der er tale om et indgreb i den eksisterende arealanvendelse, f.eks. et dyrkningsforbud, eller en restriktion vedrørende den fremtidige arealanvendelse, f.eks. at et areal ikke må bebygges.

For det tredje tillægges formålet med reguleringen også betydning. Råderummet for regulering, der tilgodeser vigtige samfundsinteresser, som f.eks. beskyttelse af natur og miljø, er større end råderummet for regulering, der varetager mindre vitale interesser.<sup>16</sup> Det følger også heraf, at jo mere indgribende karakter en restriktion har, jo større krav vil der som udgangspunkt være til den naturfaglige begrundelse. Er den naturfaglige begrundelse for en indgribende restriktion svag, kan det trække i retning af, at der foreligger et ekspropriationslignende indgreb. Det kan også gælde i situationer, hvor der knyttes en kompensationsordning til indgrebet, idet nødvendigheden af en indgribende restriktion fortsat skal være til stede.

*Der er typisk stor fokus på de ekspropriationsretlige aspekter, når der indføres ny arealregulering af landbrugsdriften. I forbindelse med den nye oplandsdifferentierede regulering af anvendelsen af organisk gødning, som indgår som en del af dette projekts casestudier, blev landbrugsbedrifter forskellige steder i landet pålagt et krav om efterafgrøder svingende fra 0 til 38 procent alt efter hvilket opland, deres jord er placeret i. Det kan ikke afvises, at den store differentiering og et efterafgrødekrav på 38 procent kan være problematisk i forhold til grundlovens § 73, hvis enkelte arealer rammes særlig hårdt. Jo mere intensiv og differentieret regulering der er tale om, jo større vil behovet også være for at kunne redegøre både for kortmaterialets faktuelle grundlag og geografiske præcision.*

Peter Mortensen behandler i et responsum fra 2010 vedrørende implementeringen af de danske vandplaner den særlige situation, hvor flere indgreb i ejerrådigheden foretages tidsmæssigt tæt på hinanden og med samme overordnede formål, men ved forskellige virkemidler med hjemmel i forskellige love. Han kommer frem til, at når indgrebene sker samtidigt og med samme formål, må de formentlig i forhold til ekspropriations- og intensitetsvurderingen behandles som ét indgreb. Det bygger han på, at beskyttelse i grundlovens § 73 ellers ville kunne komme til at afhænge af lovtekniske forhold.<sup>17</sup>

### 3.3 Grundlovens kundgørelsesregler

Grundlovens § 22 kræver, at lovgivning skal kundgøres. Kundgørelsen har dels en retlig funktion, idet den er afgørende for ikrafttrædelse af lovgivningen, dels en informativ funktion, idet den sikrer, at befolkningen får mulighed for at få kendskab til lovgivningen.<sup>18</sup> Der er dog i den statsretlige litteratur enighed om, at der er vide grænser for kundgørelsesformen.<sup>19</sup> Læsbareheden af lovgivningen er ikke nærmere berørt i den statsretlige litteratur, men i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fremgår, at ministeriet anser det for et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt princip, at borgerne så vidt muligt skal være i stand til at forstå lovene.<sup>20</sup> Endvidere fremhæves det, at hensynet til advokater, dommere, anklagemyndighed og andre forvaltningsmyndigheder også taler for, at lovgivningen udformes forståeligt.

I betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form kommer Justitsministeriets udvalg om elektronisk Lovtidende frem til, at visse krav om lovgivningens almindelige tilgængelighed må antages at følge af grundlovens § 22:

---

<sup>16</sup> Se også Christensen, Jensen og Jensen 2015, *Grundloven med kommentarer* s. 461.

<sup>17</sup> Mortensen 2010, *Responsum om implementering af vandplaner* s. 15.

<sup>18</sup> Se også Betænkning 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende s. 26.

<sup>19</sup> Se for henvisninger Betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form, s. 13ff.

<sup>20</sup> Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet. 2005, s. 8.

*”Der kan således på grundlovens § 22 støttes et krav om en kundgørelse af loven, som sikrer, at borgerne har mulighed for at få kendskab til loven. Det må i forlængelse heraf antages, at det er bedst stemmende med grundlovens kundgørelseskrav, hvis tilrettelæggelsen af den almindelige kundgørelsesordning fører til, at love udbredes i et sådant omfang og på en sådan måde, at borgerne enkelt og uden væsentlige omkostninger kan gøre sig bekendt med dem. Kundgørelse bør således ske på en måde, så alle i princippet kan få kendskab til lovteksten uden større omkostninger og besvær, herunder navnlig at det ikke forudsætter anvendelse af ikke-almindeligt tilgængeligt teknisk udstyr.”<sup>21</sup>*

Kundgørelse bør altså ske på en måde, så alle kan få kendskab til lovgivningen uden større omkostninger og besvær og uden ikke-almindeligt tilgængelig teknologi.

Betragtningerne vedrørende grundlovens § 22 er relevante i relation til stedfæstelse via koordinat- eller positioneringssystemer, som behandles nedenfor i afsnit 4.3. Den slags stedfæstelse kræver en særlig teknologi for at kunne forstås og anvendes af borgerne. Man må således overveje, om det er i fuld overensstemmelse med de forfatningsmæssige hensyn, der varetages med kundgørelseskravet i grundlovens § 22, at vælge en lovteknisk model, hvor stedfæstelsen sker via koordinater, som reelt kun fremstår læsbare for borgerne ved indtastning i særlige programmer eller anvendelse af GIS – noget der både forudsætter teknologi og særlig software samt en udpræget teknisk kunnen.

Dette gælder principielt også, selvom koordinaterne vil blive brugt til at danne et digitalt kort, der stilles til rådighed for offentligheden, idet der herved kan opstå usikkerhed med hensyn til hvilket datasæt, der er det retligt autoritative – kopierne hos myndighederne eller originalerne optrykt i Lovtidende. Det gælder navnlig når man opererer med lovgivning fra hundrede til tusinder af sider. I betænkningen vedrørende Lovtidende i elektronisk form er Lovtidendes funktion som autoritativt register tilsvarende fremhævet.<sup>22</sup> I praksis må det dog formodes, at der vil være overensstemmelse mellem koordinaterne i bekendtgørelsen og dem, der bruges i det kort, der udstilles på f.eks. MiljøGis.

### **3.4 EU-rettens miljøvurderingsregler**

#### **3.4.1 Strategisk miljøvurdering af stedfæstet lovgivning**

Stedfæstelse af lovgivningen gør det aktuelt at overveje, om der herved er tale om en plan eller et program i SMV-direktivets forstand (dir. 2001/42). Ifølge SMV-reglerne skal der som udgangspunkt foretages en strategisk miljøvurdering (SMV) af planer og programmer, der fastsætter rammer for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivets bilag eller andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet. Når kort eller geodata indgår som en del af en retlig regulering, er det således nødvendigt at vurdere, om der herved fastlægges rammer for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivets bilag (dir. 2011/92 som ændret ved 2014/52) eller andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet.

SMV-reglerne er sammen med VVM-reglerne implementeret i den danske lovgivning ved den nye miljøvurderingslov (lov nr. 425/2016), der med virkning fra 16. maj 2017 afløser den hidtidige miljøvurderingslov (lovbkg. 1533/2015) og planlovens VVM-bestemmelser (lovbkg. 1529/2015). Den nye miljøvurderingslov

<sup>21</sup> Betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form, s. 38.

<sup>22</sup> Se f.eks. Betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form s. 9 og 39.

omfatter planer og programmer, der vedtages ved en lovgivningsprocedure samt udarbejdes i henhold til love, administrative retsforskrifter eller administrative beslutninger.

EU-Domstolen har i en række sager fastlagt en ganske bred forståelse af planbegrebet, og det er understreget, at det ikke er dokumentets form eller benævnelse, der er afgørende, men derimod dokumentets karakteristika, se bl.a. C-105/09 og C-106/09 *Terre Wallone* om nitrathandlingsprogrammer. I dommen C-43/10 *Aitoloakarnanias* fastslog Domstolen, at en plan eller et program er *"en retsakt, der fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt"*. Generel regulering kan derfor også udgøre en plan, der forudsætter en SMV. Dette er fastslået af EU-Domstolen i en nyere sag, C-290/15 *D'Oultremont et al.*, om en anordning vedrørende tekniske krav for bl.a. støj- og lysgener fra vindmøller. Sagen illustrerer også sammenhængen mellem den geografiske stedfæstelse og SMV-kravet. I den pågældende sag var der tidligere udarbejdet en *"referenceramme"* for vindmøller med et tilhørende kortmateriale, der havde været genstand for en strategisk miljøvurdering. Domstolen udtaler sig dog ikke specifikt, om udarbejdelse af kortmateriale mv. i sig selv kan udløse krav om strategisk miljøvurdering.

Den pågældende anordning i C-290/15, som Domstolen betragtede som en plan eller et program i henhold til SMV-direktivet, kan formentlig sammenlignes med en dansk bekendtgørelse. I sagen anførte Domstolen, at *"planer og programmer"* vedrører *"enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet"*. Den slags retsakter – hvad enten der i en dansk sammenhæng er tale om love, bekendtgørelser, planer, instrukser, vedtægter eller reglementer – skal derfor som udgangspunkt være genstand for en strategisk miljøvurdering.

På trods af den brede definition af planbegrebet må det formentlig antages, at det ikke er kortmaterialet i sig selv, der skal være genstand for en strategisk miljøvurdering. Miljøvurderingskravet må efter vores vurdering været rettet mod den pågældende retlige ramme som helhed. Den retlige ramme udgøres både af kortmateriale og tekst, jf. også henvisningen i C-290/15 til, at rammen skal fastlægge kriterier og fremgangsmåder for tilladelser.

Såfremt der i forbindelse med ny stedfæstet lovgivning gennemføres en SMV, vil det formentlig i mange tilfælde være muligt i miljørapporten at tage højde for, at der kan ske efterfølgende geografiske justeringer, dvs. ændringer i kortmaterialet, uden at dette i sig selv bliver omfattet af SMV-reglerne. Det kan navnlig være tilfældet, hvor der blot er tale om, at man som følge af ny viden tilpasser kortet til den faktiske virkelighed, kortet skal regulere, og dermed ikke går ud over de forudsætninger, der er lagt til grund for den foretagne miljøvurdering. Er der derimod tale om, at der foretages en ny udpegning, hvorved der fastlægges nye eller ændrede rammer for anvendelse af de pågældende arealer til forskellige projekter, vil det formentlig forudsætte stillingtagen til SMV-reglernes anvendelse.

Formålet med SMV-reglerne er dels at inddrage miljøhensyn tidligt i myndighedernes beslutningsprocesser, dels at muliggøre offentlighedens deltagelse i beslutningerne og i kvalifikationen af beslutningsgrundlaget.<sup>23</sup> Det er derfor hensigtsmæssigt, at de offentlige GIS- og web-løsninger indeholder funktioner, der understøtter høring og inddragelse af offentligheden.

*Erhvervsstyrelsens planregister Plansystem.dk er omdrejningspunktet for kommunernes vedtagelse af planer efter planloven og høring af borgere og andre myndigheder i den forbindelse. Annonceringen af lokalplanforslag sker typisk på kommunernes hjemmesider, der linker til lokalplanforslaget på plansystem.dk.*

*I forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af vandplaner for første planperiode efter miljømålslovens regler, udviklede den daværende Geodatastyrelse et system til behandling af høringssvar. Systemet blev koblet med Miljøministeriets MiljøGis med henblik på at understøtte den offentlighedsfase, der var knyttet til tilvejebringelse af vandplanerne. Systemet håndterede cirka 6.700 høringssvar i forbindelse med høring af vandplaner for første planperiode og cirka 7.000 høringssvar i forbindelse med høring af vandområdeplaner for anden planperiode. I dag arbejder Miljø- og Fødevarerministeriet med at opbygge et nyt og bedre system til at understøtte offentlighedsfasen i tilvejebringelse af planer for tredje planperiode.*

Myndighederne kan med fordel også være opmærksomme på, at de allerede etablerede offentlige geografiske informationssystemer udbygges, så de kan håndtere den slags offentlighedsprocedurer.

### 3.4.2 Habitatvurdering af stedfæstet lovgivning

Når man vedtager stedfæstet lovgivning er det også nødvendigt at overveje, om der skal gennemføres en habitatvurdering efter habitatdirektivets regler.

Habitatvurderingskravet angår planer og projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for Natura 2000-områdernes forvaltning, og som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan tænkes at påvirke et Natura 2000-område negativt. Det må antages, at planbegrebet skal forstås bredt i lighed med SMV-direktivets planbegreb og at det ikke er betegnelsen "plan", der er afgørende, men derimod dokumentets karakter. Habitatdirektivets planbegreb vil derfor også kunne omfatte generel regulering i lov- eller bekendtgørelsesform, herunder stedfæstet lovgivning, se bl.a. C-182/10 *Solvay*.

Habitatdirektivets vurderingskrav er bl.a. gennemført ved den såkaldte habitatbekendtgørelse og en række andre love og bekendtgørelser inden for primært Miljø- og Fødevarerministeriets, Trafik-, Bygnings- og Boligministeriets samt Erhvervsministeriets områder. Disse regler omfatter også habitatvurdering af forskellige typer af planer. Selvom der ikke er fastsat nærmere regler om habitatvurdering af love og bekendtgørelser, vil habitatdirektivet skulle anvendes direkte i situationer, hvor en lov eller en bekendtgørelse kan have karakter af en plan. Det kan således også gælde i situationer, hvor der er tale om stedfæstet lovgivning. Her må det først vurderes konkret, om det kan udelukkes, at planen vil medføre væsentlig skade i et Natura 2000-område. Er det ikke tilfældet, skal der foretages en nærmere habitatvurdering. Planen kan som hovedregel ikke vedtages, hvis den kan skade de beskyttede arter og naturtyper, som området er udpeget til beskyttelse af.

---

<sup>23</sup> Jf. også de almindelige bemærkninger til miljøvurderingsloven. Lovforslag nr. L 147 2015-16. Almindelige bemærkninger, pkt. 3, s. 35.

### 3.5 Spørgsmålet om partsrettigheder i forbindelse med vedtagelsen af stedfæstet lovgivning

Det danske retssystem anerkender, at borgere i en række tilfælde kan have individuelle partsrettigheder, når deres retstilstand fastlægges. Princippet ligger til grund for forvaltningslovens (lovbk. 433/2014) parts-høringsregler i forbindelse med forvaltningsretlige afgørelser. Spørgsmålet er imidlertid, om ejere af ejendomme, der bliver berørt af en given generel regulering i form af f.eks. en bekendtgørelse med et tilhørende detaljeret kortgrundlag, kan påberåbe sig forvaltningslovens partsrettigheder. Spørgsmålet er både aktuelt, når stedfæstet lovgivning vedtages, og når det geografiske grundlag for eksisterende regulering ændres.

Forvaltningsloven finder efter lovens § 2 anvendelse i sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Det inkluderer efter forarbejderne til loven principielt også udfærdigelse af generelle retsakter. Af bemærkningerne til § 2 fremgår bl.a. følgende: *"Loven gælder som udgangspunkt for sager om udfærdigelse af generelle retsakter, f.eks. forskrifter og visse planer, og sager om udfærdigelse af konkrete forvaltningsakter"*. Ifølge forarbejderne forudsætter mange af de rettigheder, som forvaltningsloven udløser, imidlertid partsstatus, og hermed bliver det centrale anvendelsesområde for loven ifølge forarbejderne den administrative sagsbehandling i forbindelse med udstedelse af konkrete forvaltningsakter.<sup>24</sup> Formuleringen af bestemmelserne i loven vedrørende bl.a. partshøring medfører ifølge forarbejderne, at disse regler *"ikke finder anvendelse på behandlingen af sager om gennemførelse af generelle forskrifter (love, anordninger, cirkulærer m.v.) eller foranstaltninger af almindelig karakter"*.<sup>25</sup>

Loven er fra 1986 og har tydeligvis ikke taget højde for den teknologiske udvikling, der her 30 år efter gør det ganske let for myndighederne at identificere de borgere, hvis ejendomme bliver berørt af en given stedfæstet lovgivning.

Det antages traditionelt, at partsstatus i en forvaltningssag kun kan tilkomme en begrænset personkreds.<sup>26</sup> Det betyder, at berørte borgere som udgangspunkt ikke har partsstatus i beslutninger om generel regulering. I de tilfælde, hvor en generel regulering begrænses til et snævert geografisk område, kan der dog være grundlag for at overveje spørgsmålet nærmere. Niels Fenger skriver således på baggrund af en række afgørelser, at der kan være tilfælde, hvor den enkelte bliver så individuelt berørt, at vedkommende har partsstatus, uanset at der er tale om en generel retsakt.<sup>27</sup>

I klagesagen vedrørende de danske 1. generations vandplaner afviste det daværende Natur- og Miljøklagenævn, at klagerne kunne anses for at være parter i forhold til vedtagelsen af planerne. Nævnet accepterede imidlertid, at spørgsmålet ikke kunne besvares generelt, men måtte vurderes konkret i forhold til de lods-ejere, der havde klaget, og byggede i øvrigt sin afgørelse på, at klagerne ville have partsstatus i de kommunale afgørelser, der skulle udmønte planerne.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Jf. Folketingstidende 1985-86, bemærkningerne til § 2.

<sup>25</sup> Jf. Folketingstidende 1985-86, bemærkningerne til § 2. Se også Fenger 2013, *Forvaltningsloven med kommentarer* s. 124.

<sup>26</sup> Fenger 2013, *Forvaltningsloven med kommentarer* s. 148.

<sup>27</sup> Fenger 2013, *Forvaltningsloven med kommentarer* s. 149. Se også Andersen 2017, *Forvaltningsret. Sagsbehandling Hjemmel Prøvelse* s. 38.

<sup>28</sup> Refereret i Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 2015.193.



*Kortet over oplande til nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, der er udarbejdet for Miljøstyrelsen af DCE, bygger bl.a. på de oplandsgrænser, der også er brugt i vandplanlægningen efter vandplanloven (lovbk. 126/2017). Disse har en præcision på 50 - 100 meter i marken, og vil formentlig blive forbedret i forbindelse med den løbende vandplanlægning. Her vil enkelte landbrugs-ejendomme kunne opleve, at deres jorder skifter oplande og som en følge heraf bliver underlagt andre krav til f.eks. omfanget af efterafgrøder. De berørte ejere vil udgøre et begrænset antal og vil let kunne identificeres. Det er derfor relevant at overveje, om der herved udløses et krav om partshøring med hensyn til de faktiske forhold, der ligger til grund for grænsejusteringen. Alternativt kan det overvejes, om der på anden vis bør ske orientering til en bredere kreds af berørte i forbindelse med justering af f.eks. oplandsgrænser med tydeliggørelse af eventuelle retlige konsekvenser.*

Intensitetssynspunkter spiller også en rolle i vurderingen af spørgsmålet om partsstatus.<sup>29</sup> Stærk og intensiv regulering af ejendomsrettens udnyttelse øger således formodningen for, at de berørte skal indrømmes partsstatus, mens en mindre intensiv regulering trækker i den anden retning, der ikke stiller tilsvarende store krav til sikkerheden og entydigheden i det retlige grundlag. Det gælder f.eks. myndighedernes interne styring, som vi kender det fra vejledninger, cirkulærer og administrationsgrundlag, og det gælder regulering med ringe intensitet, som vi kender det fra f.eks. pligten til at tåle almenhedens uskadelige færdsel på eksisterende private veje og stier eller anmeldeordninger i forhold til driftslovens tilplantningsregler.

### 3.6 Anvendelses- og håndhævelsesperspektiver

Retlig regulering kræver hjemmel i lov. Det følger af det almindelige hjemmelskrav. Der stilles i overensstemmelse med domstolspraksis varierende krav til hjemlens tydelighed, således at intensive indgreb i borgernes frihed, som f.eks. straf eller væsentlige ejendomsræssige rådighedsindskrænkninger, kræver tydelig hjemmel,<sup>30</sup> mens der i forbindelse med mindre intensive indgreb ikke stilles samme krav til klarheden i hjemmelsgrundlaget.

Dette forhold har betydning, når der skal udformes en generel stedfæstet regulering i henhold til en be- myndigelse i en lov, og når stedfæstet lovgivning skal udmøntes via konkrete afgørelser eller håndhæves ved klagenævn og domstole.

Alle kort og kortdata rummer en generalisering i forhold til den fysiske virkelighed. Et stedfæstet indgreb i ejerrådigheden på baggrund af et kort eller andet geografisk grundlag vil altså altid være mere eller mindre præcist stedfæstet. Denne generalisering kan beskrives som en usikkerhed eller unøjagtighed i kortgrundlaget. Der er en betydelig frihed for lovgiver til at beslutte, hvilken nøjagtighed eller kvalitet i det geografiske grundlag, der er tilstrækkeligt for en given regulering.

En arealregulerings retlige styrke er typisk både afhængig af det naturfaglige grundlag, det politiske grundlag og det retlige grundlag for georefereringen. Knyttes en regulerings geografiske udstrækning til vage ubestemte, men subjektivt ladede termer som sårbare grundvandsmagasiner, miljømæssigt værdifulde vådområder, landskabelige interesseområder mv., ligger det implicit i reguleringen, at den geografiske udstrækning er betinget af visse fysiske forhold og bygger på en forudgående naturfaglig kortlægning. Der er imidlertid ofte så stor usikkerhed eller unøjagtighed i den naturfaglige kortlægning, at den ikke kan stå

<sup>29</sup> Se bl.a. Rønsholt 2013, *Forvaltningsret* s. 121.

<sup>30</sup> Garde og Revsbech 2016, *Forvaltningsret - Almindelige Emner*, s. 181 med yderligere henvisninger samt Toftegaard 2013, *Strafferet* I s. 33,

alene som grundlag for reguleringen, men må suppleres med en politisk eller administrativ skønsmæssig stillingtagen til, hvor grænserne skal trækkes.

Det styrker imidlertid det retlige grundlag som hjemmel for en regulering, hvis der i lovforarbejderne udtrykkeligt er taget stilling til den forventede nøjagtighed i det geografiske grundlag. Det er tilsvarende væsentligt, om der er taget stilling til forholdet mellem det naturfaglige element og det skønsmæssige element ved grænsedragningen. Det styrker hjemmelsgrundlaget for den tilknyttede regulering. En betoning af det politiske skøn eller den politiske prioritering svækker således behovet for en stærk naturvidenskabeligt begrundet stedfæstelse.<sup>31</sup>

#### 4 Lovtekniske muligheder for at stedfæste restriktioner

Stedfæstelse af retlige normer har som nævnt i introduktionen i nogen grad afspejlet den samfundsmæssige og teknologiske udvikling. Man er gået fra stedfæstelse i relation til fysiske landskabselementer og menneskeskabte fikspunkter til stedfæstelse på papirkort. Udviklingen af GIS har ført til, at papirkortene er blevet digitaliseret, og de offentlige registre i vidt omfang er blevet geografisk refereret, så man nu primært arbejder med geodata frem for kort. Brugen af kortene er blevet reduceret til en henvisning til geografiske referencenet som længde og breddegrad eller UTM, det globale Universal Transverse Mercator coordinate system. Den tætte integration med GIS og positioneringstjenester som det amerikanske GPS og det Europæiske Galileo har også gjort det nærliggende at referere direkte til den slags positioner, når myndighedernes regulering skulle stedfæstes.

Herved kan der identificeres fire lovtekniske metoder til at stedfæste retlige normer, hvad enten de optræder i love og bekendtgørelser, planer eller andre administrative instrukser eller afgørelser i forbindelse med konkret sagsbehandling.

- 1) Stedfæstelse med henvisning til fysiske objekter
- 2) Stedfæstelse via papirkort og kortbilleder som digitale pdf-filer
- 3) Stedfæstelse via henvisning til positioner og referencenet
- 4) Stedfæstelse via henvisning til myndighedsregister

De fire lovtekniske modeller forklares nærmere i det følgende. De har hver deres fordele og ulemper, og det er vigtigt at kende dem for at kunne gøre sig overvejelser om den anvendte model, når ny lovgivning skal udvikles og eksisterende lovgivning revideres.

De lovtekniske modeller afspejler de to principielt forskellige måder at stedfæste restriktioner, der knytter sig til sondringen mellem fysiske og institutionelle grænser.<sup>32</sup> I den første model, hvor restriktionerne knyttes til fysiske objekter som konkrete landskabselementer, naturtyper eller menneskeskabte mærker som fredningssten og skelpæle, skal restriktionen overføres til eller repræsenteres på et kortmateriale ved en fortolkning af den fysiske virkelighed i henhold til kortmaterialets specifikation. I den anden form stedfæ-

---

<sup>31</sup> Se også Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 26.

<sup>32</sup> Se herom Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 26.

stes restriktionerne på et kortmateriale eller i relation til et geografisk referencenet og skal således overføres til den fysiske virkelighed ved fortolkning, såfremt man ønsker at stedfæste restriktionen "i marken". Når det gælder henvisning til offentlige registre, så kan der arbejdes med begge former for stedfæstelse.

#### 4.1 Tilknytning til fysiske objekter

En af de mest almindelige måder at stedfæste regulering på er at knytte reguleringen til fysiske objekter eller fænomener. Det kan være landskabselementer som kyster, skovbryn, søer og vandløb, naturfænomener som heder og overdrev, planter og levesteder, kulturspor som gravhøje og kirker eller tekniske anlæg som veje, bygninger og ledninger. Metoden har været anvendt så langt tilbage som de tidligste skovforordninger fra 1700- og 1800-tallet og anvendes stadig i dag. Et af de nyere eksempler er den nu ophævede randzonelov fra 2011, der med visse undtagelser knyttede kravet om randzoner til vandløb som fysisk landskabselement.

En kortlægning af de fysiske objekter vil indirekte kortlægge de tilknyttede restriktioner. En kortlægning af de danske vandløb ville således som udgangspunkt også kortlægge kravet om randzoner. Der vil dog sjældent være fuld overensstemmelse mellem de fysiske objekter og de retlige restriktioner. Således var alle vandløb ikke omfattet af randzoneloven og er heller ikke omfattet af vandløbsloven. Alle kirker trækker ikke kirkebyggelinje, alle heder er ikke beskyttede, og alle veje er ikke omfattet af almenhedens adgangsret. En rent topografisk eller fysisk kortlægning giver derfor typisk anledning til tvivl og misforståelser i relation til, om det, der er kortlagt, også er det, der er underlagt de forskellige regelsæt.

Metoden med henvisning til fysiske objekter er velegnet i de tilfælde, hvor man ønsker at styre eller regulere aktiviteter i relation til dynamiske naturforhold eller landskabselementer, som f.eks. bestemte plantearter eller mæandrerende vandløb, eller hvor man ønsker at knytte en regulering til fysiske forhold, der endnu ikke er kortlagt, som f.eks. private veje eller spildevandsledninger.

Metoden har imidlertid vist sig mindre egnet, når regulering knyttes til fysiske forhold, der ikke er umiddelbart lette at identificere for borgerne. Her taler retssikkerhedsmæssige hensyn afgørende for, at der vælges en anden lovgivningsteknik. Ressourcemæssige hensyn kan også tale for, at der vælges andre metoder til stedfæstelse af regulering vedrørende vanskeligt erkendelige fysiske forhold. Således er der relativt få sager vedrørende tilstedeværelsen af vandløb omfattet af vandløbslovens regler, idet vandløb typisk er relativt lette at erkende i terrænet, mens der er relativt mange sager vedrørende tilstedeværelsen af enge og overdrev omfattet af naturbeskyttelseslovens regler, idet de kræver særlig faglig ekspertise at identificere.

*Både kommuner, klagenævn og domstole bruger hvert år betydelige ressourcer på at afgøre, om arealer er enge eller overdrev i naturbeskyttelseslovens forstand. En nylig sag, BS 2-1187/2015 for Aalborg Byret, hvor der var tvivl vedrørende kommunens vurdering af, hvorvidt nogle arealer var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, anslås af kommunens sagsbehandler at have kostet kommunen 200 timer. Dertil kommer tiden for sagsbehandlerne i Natur- og Miljøklagenævnet, hos Kammeradvokaten, borgerens advokat, syns- og skønsmanden samt dommeren og personalet i byretten. Sagen blev herefter anket til landsretten, hvor den p.t. afventer.*

Med digitaliseringen går udviklingen mod andre former for stedfæstelse, og det er da også fra flere sider blevet anbefalet, at en del af de reguleringer, der er stedfæstet ved henvisning til naturfænomener og landskabslementer, genovervejes og ændres.<sup>33</sup>

En del retlig regulering stedfæstes i forhold til menneskeskabte fysiske objekter som mærker, fikspunkter og skelpæle. Skelpæle bruges således til markering af fast ejendom og de tilknyttede rettigheder. Også anden regulering er stedfæstet i forhold til etablerede fysiske objekter. Det gælder f.eks. for visse fortidsminder og strækninger af naturbeskyttelseslovens nuværende klitfrednings- og strandbeskyttelseslinje.

*Fra slutningen af 1800-tallet og op til 1937 blev fredede gravhøje, jættestuer, langdysser mv. markeret med fredningssten med teksten F.M., fredet mindesmærke. Stenen markerede, at fortidsmindet var individuelt fredet ved aftale mellem lodsejeren og Nationalmuseet. Fredningen blev også tinglyst, men det var fredningsstenen, der stedfæstede fredningen. Med naturfredningsloven i 1937 blev de fleste fortidsminder generelt beskyttede, og praksis med at opsætte disse sten ophørte.<sup>34</sup>*

## 4.2 Papirkort og pdf-filer

Kort er et velegnet medie til at formidle information om den rumlige og fysiske virkelighed, men også i mange tilfælde om den retlige virkelighed. Brugen af papirkort til retlig regulering strækker sig også langt tilbage. Således er der i forbindelse med byplanlægning og stedfæstelsen af fast ejendom i matriklen arbejdet med papirkort siden 1800-tallet.<sup>35</sup> Natur- og landskabsfredninger efter naturbeskyttelsesloven er typisk også stedfæstet på baggrund af papirkort, og den praksis er fastholdt op til i dag.

Papirkort til generel landsdækkende regulering blev formodentligt almindeligt fra 1980-erne, hvor der typisk blev håndtegnet oven på topografiske kort udgivet af den daværende Kort- og Matrikelstyrelse. Det gælder f.eks. for udpegningen af Ramsar- og fuglebeskyttelsesområder i 1980-erne og 90-erne. En stor del af amternes planlægning fremgik også af indtegninger på topografiske kort.

Når den slags kort i dag håndteres digitalt, anvendes typisk enten et billedformat eller filer af pdf-typen, dvs. det man kan kalde digitale kortbilleder. Stedfæstelsen via papirkort eller kortbilleder kan ske både i lovgivningen, som det f.eks. er tilfældet med kystnærhedszonen vist i planlovens bilag 1 (lovbkg. 1529/2015), i en bekendtgørelse, som det f.eks. er tilfældet med habitatområder vist i habitatbekendtgørelsens bilag 2 (bkg. 926/2016) eller via et offentligt register, som det f.eks. er tilfældet med fredninger efter naturbeskyttelsesloven (lovbkg. 121/2017), hvor kortet over de enkelte fredninger vises i det centrale fredningsregister.

*Det Centrale Fredningsregister kan bedst betegnes som et offentligt digitalt arkiv. Arkivet rummer fredningskendelser, kort, afgørelser og dispensationer. Der er ikke tale om et autoritativt register eller retligt konstituerende register, da fredningernes indhold og stedfæstelse fastsættes ved kendelse med tilknyttede kort. "Registeret" er da heller ikke oprettet på baggrund af en udtrykkelig bemyndigelse i lovgivningen.*

<sup>33</sup> Se f.eks. vedr. naturbeskyttelseslovens § 3 Natur- og Landbrugskommissionen 2013, *Natur og Landbrug – en ny start* s. 28. og vedrørende den tidligere strandbeskyttelseslinje Naturklagenævnet 1998, *Naturklagenævnet orienterer* nr. 163.

<sup>34</sup> Mortensen 2010, *Fredningssten*.

<sup>35</sup> Thomsen 2009, *Danske byers historie gennem 1300 år* s. 22. Balslev, Holst og Ryedal 1985, *Håndbog om matrikelvæsen* s. 14.

Regulering, som er stedefæstet ved hjælp af papirkort, pdf- og billedfiler, er i dag stadig vidt udbredt. Det skyldes ikke mindst, at en del ældre regulering, der er stedefæstet på denne måde, stadig er gældende. Metoden anvendes imidlertid også stadig i forbindelse med ny regulering, hvor lovteksten ledsages af kortbilleder. Således stedefæstes f.eks. de områder, hvor der gælder særlige jagttider (bkg. 1438/2016), vandområdedistrikter (bkg. 119/2014) og drikkevandsområder (bkg. 365/2016) på forskellig vis ved hjælp af kortbilleder. Kartografisk er der stor variation imellem de kortløsninger, der anvendes i de forskellige regelsæt. Der er ikke nogen egentlig standard,<sup>36</sup> og de helt grundlæggende kvalitetskrav til kort, som f.eks. signaturforklaring, målestoksangivelse, nordpil mv. overses ofte.

Kortbilleder er velegnede, hvor der ønskes en individuel afgrænsning af større områder (100 m<sup>2</sup> til 25.000 m<sup>2</sup>) i forhold til bestemte synlige grænser i landskabet. Når kortet fortolkes og skal overføres til virkeligheden, er det let at se, om den administrative grænse, som reguleringen udgør, f.eks. skal følge en vej, et levende hegn, et vandløb eller et dige. Metoden er mindre hensigtsmæssig, hvor de administrative grænser ikke følger landskabselementer, idet fortolkningen af kortet herved bliver vanskeliggjort.

Kortbilleder er ikke velegnede til generel landsdækkende regulering. Det skyldes, at der ikke meningsfuldt kan arbejdes i et målestoksforhold, der både giver en relativt præcis afgrænsning i den skala, som man normalt udnytter fast ejendom på (meter-skala), og samtidigt giver det nationale overblik, der kan opfylde det nationale demokratiske behov hos regering og folketing (kilometer-skala), herunder udstilles/vises i Retsinformation.

Kortbilleder er heller ikke velegnede i relation til digital forvaltning. De kræver nemlig en digitalisering, hvis de skal anvendes i et GIS. Ved digitaliseringen sker der en transformation af kortet til et "kort", der kan håndteres og arbejdes med digitalt. Det digitale og det analoge kort er ikke identiske, og dermed forsvinder det analoge korts retlige autoritet.<sup>37</sup> Derfor vil man i retlig sammenhæng f.eks. heller ikke kunne bruge de digitale afgrænsninger af fredningerne i Det Centrale Fredningsregister eller de digitale grænser for lokalplaner som fremgår af PlansystemDK.

*PlansystemDK er den digitale platform for deling, opbevaring og udstilling af kommune- og lokalplaner. Systemet har med lovforslag 121 fra 25. jan 2017 fået et langt tydeligere retsgrundlag end tidligere. For fremtiden vil systemet være retligt autoritativt, m.h.t. om planer er gældende eller ej, idet planernes retsvirkning fremover vil indtræde ved offentliggørelsen i PlansystemDK. Indholdet af de enkelte planer og deres geografiske gyldighedsområde vil dog stadig bero på en fortolkning af den uploadede pdf-fil af de pågældende planer.*

Der er også helt praktiske ulemper ved de "gammeldags" kort, idet de fylder en del at opbevare og med tiden mister deres målfasthed pga. krympning eller forvrængning.

---

<sup>36</sup> Kort omtales således ikke i f.eks. Bormann, Bülow og Østrup, Loven. *Om udarbejdelse af lovforslag*, Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet fra juni 2005 eller Finansministeriets Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning – En vejledning om at indtænke digitalisering i lovforslag fra december 2015.

<sup>37</sup> Om retlig autoritet, se Baaner, Anker og Hvingel, *Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering* s. 86.

### 4.3 Positioner og geografiske referencenet

Der er i lovgivningen også eksempler på, at restriktioner er stedfæstet ved hjælp af koordinater i henhold til en etableret geografisk reference som UTM32N eller WGS84 eller ETRS89.<sup>38</sup> Metoden er almindelig anvendt i forbindelse med restriktioner på søterritoriet. Således f.eks. bekendtgørelsen om Nakskov Vildtreservat (bkg. 1133/2000) og bekendtgørelsen om forbud mod visse former for fiskeri i nærmere afgrænsede områder i Kattegat og nordlige del af Øresund (bkg. 391/2010). Det hænger naturligvis sammen med, at navigation på søterritoriet overvejende sker på baggrund af positioner.

Det er, så vidt vi kan se, imidlertid først i de senere år, at der er eksempler på, at metoden er brugt til at stedfæste restriktioner på land. Første gang det skete var i forbindelse med de bekendtgørelser (bkg. 794/2016 og 795/2016), der stedfæster vandforekomster og indsatser i henhold til vandplanloven. Det eneste yderligere eksempel, vi er bekendt med, er bekendtgørelsen om kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder (bkg. 375/2017).

Bekendtgørelserne efter vandplanloven og bekendtgørelse om kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper angiver vandløbsvandforekomster og oplande med anvendelsen af UTM32N-koordinater. Det er en meget pladskrævende form for stedfæstelse, når vi arbejder med landsdækkende regulering. Hvor vandplanbekendtgørelserne holder sig på henholdsvis godt 200 og 500 sider, er forslaget til bekendtgørelsen vedrørende oplande på mere end 3.500 sider.

Bilag 1 i bekendtgørelsen om kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper starter på side 1 med teksten: *"WKT,OBJECTID,HVOPLnr,Obsstedid,Obsstednr, Obsstednav,Nfolsom,Udpegnning,Kystomr\_ID,Kystomr\_nav,Habitat\_so,Habitat\_he,hab\_1110,Hab\_1130,Hab\_1140,Hab\_1160,Hab\_1170,Hab\_1180,Hab\_1150,aggreg\_id,Shape\_Area"POLYGON ((693941.6971...."*  
Og slutter på side 3.642 med *"...6118431.1445,667967.6958 6118494.725,668130.7308 6118530.7647,668158.64966118530.5753))",1852,25.0000000000,0,0,,1,Marin,25000076,"Smålandsfarvandet, åbnedel(206)",,,X,,,X,X,,,72,643773.24457200000."*

Hvor koordinater som geografisk reference for restriktioner på søterritoriet har fungeret nogenlunde på grund af de enkle polygoner, der skulle afgrænses, og på grund af samspillet med skibenes navigationssystemer, synes metoden meget uhensigtsmæssig, når det gælder komplicerede landsdækkende afgrænsninger på land, idet bekendtgørelserne let bliver overordentlig voluminøse. Vandplanbekendtgørelserne holder sig kun på de nævnte hundrede sider, da man har begrænset sig til at angive vandløbsstrækningernes start og slutpunkt. Skulle strækningen angives som en linje, havde det krævet betydelig mere plads.

Det kan også diskuteres, om det er i fuld overensstemmelse med de forfatningsmæssige hensyn, der varetages med kundgørelseskravet i Grundlovens § 22, at vælge en lovteknisk model, hvor kortet kundgøres i form af bekendtgørelse med flere hundrede eller tusinde siders koordinater, som kun er læsbar og forståelig for borgeren ved en kompliceret konvertering til et grafisk format. I betænkningen, der udgjorde forarbejdet til lovtidendeloven (lovbkg. 1098/2016), er anført følgende:

<sup>38</sup> Se evt. Wikipedia [https://da.wikipedia.org/wiki/Universal\\_Transverse\\_Mercator](https://da.wikipedia.org/wiki/Universal_Transverse_Mercator) for en introduktion til forskellene mellem de geografiske referencer.



*”Der kan således på grundlovens § 22 støttes et krav om en kundgørelse af loven, som sikrer, at borgerne har mulighed for at få kendskab til loven. Det må i forlængelse heraf antages, at det er bedst stemmende med grundlovens kundgørelseskrav, hvis tilrettelæggelsen af den almindelige kundgørelsesordning fører til, at love udbredes i et sådant omfang og på en sådan måde, at borgerne enkelt og uden væsentlige omkostninger kan gøre sig bekendt med dem. Kundgørelse bør således ske på en måde, så alle i princippet kan få kendskab til lovteksten uden større omkostninger og besvær, herunder navnlig at det ikke forudsætter anvendelse af ikke-almindeligt tilgængeligt teknisk udstyr.”<sup>39</sup> (understregning tilføjet)*

En konvertering af de kundgjorte koordinater til et kortmateriale, eller stedfæstelse af de enkelte grænser i terrænet, forudsætter ekspertviden og en særlig software, som borgerne ikke normalt er i besiddelse af. Præsenteret for problemet tog det således en GIS-ekspert ved Københavns Universitet 1,5 time at konvertere bekendtgørelsen om kort over oplande til nitrutfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder til et kort i universitetets GIS. I praksis er koordinaterne dog omsat til et digitalt kort på ministeriets MiljøGis, som sikrer en vis tilgængelighed for borgerne, dvs. en model der i praksis minder om metoden med henvisning til myndighedsregistre som beskrevet nedenfor, men uden den retlige autoritet, der følger af en udtrykkelig bemyndigelse i lovgivningen.

I de ovenfor nævnte tilfælde mangler lovgivningen tilsyneladende oplysninger om den geografiske reference, som koordinaterne henviser til. Således mangler bekendtgørelsen om kort over oplande til nitrutfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder oplysningen om EPSG 25832, som angiver, at den anvendte reference er UTM32N ETRS89. Tilsvarende for bekendtgørelserne i henhold til vandplanloven og de forskellige bekendtgørelser på søterritoriet. Bekendtgørelserne på søterritoriet anvender formodentligt i øvrigt en anden reference end bekendtgørelserne vedrørende restriktioner på land, idet der formentlig anvendes WGS84. Der er altså tale om en lovgivningsteknik, der anvendes med nogen usikkerhed – formentlig fordi den kræver den nævnte ekspertviden.

#### **4.4 Henvisning til myndighedsregistre**

Med den teknologiske udvikling og indsatsen for at implementere digital forvaltning er papir- og pdf-kortene i vidt omfang blevet erstattet af datasæt i geografiske informationssystemer. Geografiske informationssystemer består i sin grundform af en database, dvs. et register eller en samling tabeller, hvoraf en del af de registrerede oplysninger angår oplysningernes stedfæstelse.

Når kortets data opbevares digitalt, giver det mulighed for, at borgere og virksomheder kan både se og trække de geografiske oplysninger fra myndighedernes hjemmesider. Denne lovtekniske model er i vidt omfang udnyttet, således at en del retlig regulering stedfæstes ved at henvise til myndighedernes registre. Nogle gange er myndighedernes registre etableret ved lov eller en bemyndigelse i lovgivningen og reguleret i detaljer, andre gange er de relativt uregulerede og etableret på myndighedens eget initiativ som et led i myndighedens almindelige opgavevaretagelse.

Registre, databaser og GIS bruges imidlertid i mange sammenhænge, og det er vigtigt at skelne mellem de forskellige type-situationer i relation til stedfæstelsen af retlig regulering.

---

<sup>39</sup> Betænkning nr. 1464/2005 om Lovtidende i elektronisk form s. 38.

En situation er, hvor man samler en database eller et register over fysiske objekter eller fænomener. Det kan f.eks. være de naturtyper, der er opregnet i naturbeskyttelseslovens § 3; det kan være vandløb, fortidsminder, veje mv. Her er der tale om det, man kan kalde fysiske eller topografiske geodata som f.eks. data for jordbundsforhold, grundvandsmagasiner, jordforureninger eller forekomsten af dyre- og plantearter. Her skal man kende kortets specifikation eller datamæssige grundlag for at kunne vurdere kortets kvalitet og anvendelighed.

En anden situation er den, hvor man søger at kortlægge, hvor en given restriktion gælder. Det gælder f.eks. kortlægningen af, hvilke områder der er beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3, hvilke vandløb der er omfattet af kravet om 2 m-bræmmer eller hvilke veje, der er private fællesveje. Her er der tale om en kortlægning af retlige forhold, og den slags registres retlige anvendelse er helt afhængig af kortlægningens kvalitet. Brugen af de registre hos myndighederne, sætter sagsbehandlerne i en vanskelig situation. De skal kunne vurdere registrenes kvalitet – både med hensyn til fuldstændighed og geografisk præcision.<sup>40</sup>

Den sidste situation er den, hvor myndighederne efter en udtrykkelig bemyndigelse i lovgivningen etablerer og driver et retligt autoritativt geografisk register. Der er mange fordele ved den situation, når det gælder administrative data. Den helt åbenlyse er, at registrets oplysninger kan lægges til grund for både borgere og myndigheder i retlige sammenhænge.

Matriklen og den elektroniske tingbog er velkendte eksempler på store offentlige geografiske registre, der er retligt autoritative med hensyn til en del af de registrerede oplysninger. Der også eksempler på, at Danmarks Miljøportal og Landbrugs- og Fiskeristyrelsens Internet Markkort er gjort til retligt autoritative registre for visse datasæt.<sup>41</sup> Lovgrundlaget for disse to registre er imidlertid ikke så klart som for f.eks. matriklen og tingbogen.

*Et af de seneste retligt autoritative geografiske registre, der er planlagt etableret, er det nye autoritative adresseregister.<sup>42</sup> Loven sigter på at etablere Danmarks Adresseregister som en retlig autoritativ kilde til oplysninger om vejnavne og adresser. Kommunerne bliver adressemyndighed, og loven etablerer nogle forholdsvis enkle procedurer for samarbejdet mellem myndigheder og grundejere vedrørende adresser. Der har hidtil ikke eksisteret et samlet register over vejnavne og adresser i Danmark. I stedet registreres oplysninger om vejnavne og adresser i henholdsvis CPR og BBR. Loven har også til formål at understøtte grunddataprogrammets hovedprincip om, at offentlige grunddata skal genbruges med henblik på at undgå fejl og usikkerhed og at hindre unødvendig, parallel indsamling af data, som det offentlige allerede har.*

Det er fremhævet i forbindelse med geografiske data og administrative kort, at det er vigtigt for retssikkerheden, entydigheden og kommunikationen mellem myndigheder og borgere, at det er de konstituerende datasæt, der stilles til rådighed for andre myndigheder og for offentligheden. Der skal ikke være tvivl om

---

<sup>40</sup> Se herom Baaner, Anker og Hvingel 2016, *Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering* s. 91.

<sup>41</sup> Se f.eks. vedr. Danmarks Miljøportal og tilskud til pleje af græs- og naturarealer § 13, stk. 1, nr. 2 i bkg. 59/2011 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer. Se f.eks. vedr. Internet Markkort § 7, stk. 2 i bkg. 80/2015 om økologisk arealtilskud.

<sup>42</sup> Se Adresseloven, Lov nr. 136/2017 og lovforslag nr. L 66 2016-17 fremsat 9. november 2016.

hvem, der har dataansvaret, og hvilke data, der er de retligt autoritative data. Det understøtter også genbrug af data og er i overensstemmelse med INSPIRE-direktivets (dir. 2007/2) principper om, at data kun indsamles og opbevares et sted.<sup>43</sup>

Dette forhold taler for, at der lovteknisk arbejdes med registerløsninger frem for løsninger, hvor de geografiske objekter/restriktioner enten vises direkte i et kortbillede i en bekendtgørelse eller indirekte via lister med koordinater for objekterne. Datasæt fra et register kan vises og downloades via myndighedernes GIS- og webservices, så når man anvender en registerløsning på stedfæstelsesproblematikken, er det muligt for borgere og andre myndigheder at tilgå de data, som er retligt autoritative. Registerløsningen er altså velegnet i relation til at etablere og udvikle en sammenhængende digital forvaltning. Dertil kommer mere praktiske fordele som det, at ændringer og opdateringer er lette at foretage og ikke kræver vedtagelse af ny lovgivning.

Der er dog også ulemper forbundet med en registerløsning. De retligt konstituerende data kræver typisk en gennemtænkt processuel retlig regulering, der tager hensyn til rækken af forvaltningsretlige regler – i hvert fald når de knyttes til en delvis digital sagsbehandling.<sup>44</sup> Større offentlige registersystemer giver ofte store teknologiske udfordringer at etablere. Endelig skal der sættes midler af til både drift og vedligeholdelse af systemerne. Her hviler ”kort- og koordinatbekendtgørelser” på Retsinformations meget pålidelige registerløsning.

*Drift og udvikling, samt styring, support mv. af Danmarks Adresseregister forventes at koste på 6,5 mio. kr. årligt. Efter indfasning af adresseprogrammet vil de årlige driftsudgifter til at håndtere adresse-tjenesten for hele den offentlige sektor være 37 mio. kr. årligt, men samlet set forventes implementeringen af adresseregisteret at medføre positive gevinster for den offentlige sektor på cirka 190 mio. kr. årligt som følge af reducerede omkostninger til manuelle indtastninger og etablering og drift af adressefunktionalitet i andre it-systemer.<sup>45</sup>*

Der er med grunddataprogrammet kommet stærkt fokus på anvendeligheden og tilgængeligheden af de offentlige registre. Et af grunddataprogrammets delprojekter har været etableringen af det nye adresseregister, hvor man har kunnet se et potentiale for at spare penge på administration i både den offentlige og i den private sektor. Genbrug af grunddata af høj kvalitet fra de offentlige registre er i det hele taget set som en væsentlig forudsætning for, at myndighederne kan varetage deres opgaver korrekt og effektivt på tværs af enheder, forvaltninger og sektorer.<sup>46</sup>

## 5 Myndighedernes brug af kort og geodata

Når vi taler generel regulering, spiller kort og data om natur og miljøforhold en betydelig rolle, som det grundlag myndighederne baserer reguleringen på. Den generelle regulering kædes sammen med geodata i

---

<sup>43</sup> Se også Ryttersgaard 2006, *INSPIRE – vil gøre mange ting lettere*.

<sup>44</sup> Se herom f.eks. Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 30 ff og Folketingets Ombudsmand 2014, *Forvaltningsretlige krav til det offentlige IT-løsninger*.

<sup>45</sup> L 66 2016-17, skriftligt lovforslag som fremsat s. 15.

<sup>46</sup> Kommunernes Landsforening og Regeringen 2012, *Gode grunddata til alle – En kilde til vækst*.

form af nye stedfæstede restriktioner. Opmærksomheden i det følgende samler sig imidlertid om den konkrete regulering i form af afgørelser. Her indgår kort og geodata både i lovbundne og skønsmæssige afgørelser. Afgørelserne kan både have form af dispensationer og tilladelser, men også f.eks. tilskudsudbetalinger eller anmeldeordninger med tilknyttet legalitetskontrol.<sup>47</sup> Variationerne er mangfoldige – og grænserne mellem generel og konkret regulering er som nævnt flydende – men grundlæggende er der forskel på, om kort og geodata indgår som en del af myndighedernes retlige eller faktiske afgørelsesgrundlag.

### 5.1 Spørgsmålet om retligt konstaterende og retligt konstituerende kort og geodata

Kort og geodata kan grundlæggende indgå i reguleringen i to forskellige grundformer – enten som retligt konstaterende eller som retligt konstituerende.

I den ene grundform stedfæstes restriktionerne ud fra konkrete landskabselementer. Her stedfæstes restriktionerne lovteknisk ved tilknytning til fysiske objekter, som beskrevet ovenfor i afsnit 4.1. Landskabselementerne har fysiske grænser, og de fysiske grænser kan overføres til eller repræsenteres på et kortmateriale ved en fortolkning af den fysiske virkelighed i henhold til kortmaterialets specifikation og den retlige sammenhæng, kortmaterialet indgår i.<sup>48</sup> Geodata vedrørende de fysiske objekter, som reguleringen knytter sig til, kan beskrives som retligt konstaterende.<sup>49</sup> De er dannet ved en registrering eller kortlægning af de retligt regulerede objekter.

I den anden grundform stedfæstes restriktionerne på et kortmateriale som beskrevet ovenfor i afsnit 4.2. Når restriktionerne herefter skal placeres i marken og overføres til den fysiske virkelighed, er det kortmaterialet, der fortolkes. Restriktionen har det, man kan kalde institutionelle grænser, og ved fortolkningen overføres de til den fysiske virkelighed. Stedfæstelse via positioner og geografiske referencenet som beskrevet i afsnit 4.3 følger i princippet også denne model. Geodata vedrørende disse retlige objekter kan beskrives som retligt konstituerende, idet kortmaterialet skaber en retstilstand, f.eks. ved udpegning af et § 3-beskyttet vandløb. Disse geodata angår eller repræsenterer retlige normer og restriktioner med det, der inden for kartografien kan kaldes "fiat" eller institutionelle grænser.<sup>50</sup>

De retligt konstituerende geodatasæt har den fordel, at de umiddelbart kan lægges til grund for forvaltningsafgørelser. Det er derfor også anbefalet, at ny lovgivning indrettes, så restriktioner i arealanvendelsen stedfæstes konkret via bekendtgørelser eller offentlige registre på baggrund af kompetencenormer i lovgivningen, og – såfremt der vælges en registerløsning – at deres gyldighed knyttes til selve registreringen i det pågældende register.<sup>51</sup>

Der findes en mangfoldighed af offentlige registre, kort og geodatasæt, der alle kan bidrage både til oplysning af en sags faktuelle og retlige aspekter. Det er afgørende for den måde, et givent geodatasæt kan an-

---

<sup>47</sup> Se bl.a. Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 33 med henvisninger vedrørende de forskellige afgørelsesformer.

<sup>48</sup> Se også Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 22.

<sup>49</sup> Se også Baaner Anker og Hvingel 2015, *Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering* s. 87.

<sup>50</sup> Se også Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 23.

<sup>51</sup> Baaner 2013, *Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet*.

vendes på, at myndighederne er opmærksomme på, om de pågældende data er retligt konstituerende, eller om de blot er visninger, gengivelser eller repræsentationer af den formodede retlige eller fysiske virkelighed.

Hvis et datasæt beskriver et fysisk fænomen, kan det bruges til oplysning af en sags faktuelle forhold. Hvis et datasæt beskriver et retligt forhold, kan det indgå i en sags retsgrundlag, og det er her man må overveje, om datasættet er konstituerende eller konstaterende.

## 5.2 Anvendelsen af retligt konstituerende kort – spørgsmålet om kort- og datakvalitet

Retlig regulering kræver hjemmel i lov. Det følger af det almindelige hjemmelskrav. Og som tidligere beskrevet kræver intensive indgreb i borgernes frihed eller ejerrådighed en klar hjemmel, mens mindre intensiv regulering ikke nødvendigvis kræver den samme klarhed i hjemmelsgrundlaget. Der er altså en sammenhæng mellem reguleringens intensitet og kravene til hjemmelsgrundlagets klarhed – en sammenhæng, der typisk også afspejler sig i forskelle mellem den strafferetlige og civilretlige bedømmelse af en håndhævelsessag.

Alle kort og kortdata rummer en generalisering i forhold til den fysiske virkelighed. Det betyder, at der er indbygget en uklarhed eller usikkerhed i kortet eller datagrundlaget. Når man skal overføre linjer og afgrænsninger på retligt konstituerende kort til den fysiske virkelighed, skal kortgrundlaget fortolkes. Placeringen af en rettighed eller en pligt gældende inden for et bestemt geografisk område sker ved en fortolkning af kortmaterialet i relation til f.eks. brugsgrænser, landskabselementer, bygninger eller andre administrative grænser som f.eks. skel eller zonegrænser. En usikkerhed i kortet bliver herved til en usikkerhed i hjemmelsgrundlaget. Derfor er det afgørende at have viden om konstituerende kort og datasæts geografiske nøjagtighed. Typisk kan nøjagtigheden beskrives ved et mindste målestoksforhold for kortets anvendelse eller ved den geografiske references nøjagtighed ”i marken”.

*Udpegningen af Natura 2000-områder sker ved habitatbekendtgørelsen (bkg. 926/2016). Bekendtgørelsen har hjemmel i miljømålslovens (lovbkg. 119/2017) § 38, stk. 1, hvorefter Miljø- og Fødevareministeren udpeger internationale naturbeskyttelsesområder. Udpegningen af Natura 2000-områder er i den forstand retligt konstituerende, og kortet over Natura 2000-områder afgrænser i princippet entydigt og med retlig gyldighed Natura 2000-områderne i Danmark. Kortene i habitatbekendtgørelsen har en nøjagtighed i marken på nogle kilometer. Kortbilaget i bekendtgørelsen er dermed i praksis uanvendeligt for de tilknyttede anmeldte ordninger og tilskudsordninger – og bruges da heller ikke af myndighederne.*

En arealregulerings retlige styrke er typisk både afhængig af det naturfaglige grundlag, det politiske grundlag og det retlige grundlag for stedfæstelsen. Det retligt konstituerende kort står i sagens natur ikke alene, men er knyttet til nogle bestemmelser i lovteksten. Det betyder noget for fortolkningen af kortet. Formålet med lovgivningen betyder også noget for fortolkningen af kortet og reguleringens hjemmelsgrundlag.

Hvis det retligt konstituerende kort i lovteksten eller lovens forarbejder knyttes til identificerbare fysiske forhold, som f.eks. ”sårbare grundvandsmagasiner” eller ”oplande til nitratfølsomme Natura 2000-områder” mv., ligger det implicit i reguleringen, at den geografiske udstrækning er betinget af visse fysiske forhold og bygger på en forudgående naturfaglig kortlægning. Det er imidlertid ofte vanskeligt entydigt at identificere ”sårbare grundvandsmagasiner” eller ”oplande til nitratfølsomme Natura 2000-områder”, og der er ofte så stor usikkerhed eller unøjagtighed i den naturfaglige kortlægning, at den ikke kan stå alene

som grundlag for reguleringen, men må suppleres med en politisk eller administrativ skønsmæssig stillingtagen til, hvor grænserne skal trækkes. Det samme forhold gælder, når en stedfæstet regulering knyttes til den fysiske virkelighed med vage ubestemte termer som f.eks. "landskabelige interesseområder" mv.

Usikkerhed vedrørende det naturfaglige grundlag kan svække anvendelsen og håndhævelsen af retligt autoritative kort. Det er derfor, som beskrevet i afsnit 3.6, vigtigt, at der i forbindelse med retligt konstituerende kort tages stilling til forholdet mellem det naturfaglige element og det skønsmæssige element ved kortets grænsedragninger. Det kan styrke hjemmelsgrundlaget for den tilknyttede regulering. En betoning af det politiske skøn eller den politiske prioritering i hjemmelsgrundlaget svækker typisk behovet for en stærk naturvidenskabelig funderet stedfæstelse.

### 5.3 Anvendelsen af retligt konstaterende kort og geodata – spørgsmålet om datakvalitet

Vender vi os mod retligt konstaterende kort og geodata – altså dem, hvor der er knyttet restriktioner til abstrakt beskrivelse af landskabselementer, som overdrev og gravhøje, hvorefter landskabselementerne er kortlagt – så kræver den form for kort og geodata en anden kvalitetsvurdering. Her må man både vurdere kortets eller datasættets geografiske nøjagtighed og dets fuldstændighed.

De retligt konstaterende kort kan ikke umiddelbart lægges til grund for retlige afgørelser. Både deres geografiske nøjagtighed og deres fuldstændighed må vurderes. Deres fuldstændighed er et spørgsmål om, hvorvidt kortet er retvisende med hensyn til tilstedeværelsen af en restriktion eller ej. Vurderingen af dette i forhold til den aktuelle eller påtænkte anvendelse kan opdeles i en vurdering af risikoen ved, at kortet er falsk negativt eller falsk positivt med hensyn til tilstedeværelse af restriktionen. Altså risikoen ved, at kortet fejlagtigt viser, at der ikke er en restriktion, eller fejlagtigt viser en restriktion, som ikke er der.<sup>52</sup> Den slags unøjagtigheder og ufuldstændigheder i retligt konstaterende geodata kan få stor betydning i forbindelse med håndhævelsen af den pågældende regulering. Eksempelvis kan en manglende registrering af § 3-beskyttelse på et areal medføre, at en lodsejer kan anses at have været i god tro ved opløjning af arealet.

*Kombinationer af retligt konstaterende og retligt konstituerende kort er ikke altid lige lette at gennemskue. I forbindelse med fredninger efter naturbeskyttelsesloven udarbejdes almindeligvis kort over de enkelte fredninger. Disse kort er retligt konstituerende, da de fastlægger afgrænsningen af fredningen. Frem mod 2009 blev de analoge konstituerende kort digitaliseret i forbindelse med etablering af et samlet digitalt fredningsregister over Danmarks knap 5.000 fredninger.<sup>53</sup> De digitale kort, som vises på Miljøportalens Arealinformation og i andre offentlige GIS, er kun retligt konstaterende. Der er både unøjagtigheder og fejl i disse korts grænser i forhold til de oprindelige, autoritative kort. Der kan også være "oversete" fredninger, der ikke er kommet med i fredningsregisteret, ligesom der kan være privatretlige deklarationer, der fejlagtigt er blevet tolket som fredninger. For nylig har Landbrugs- og Fiskeristyrelsen gennemgået fredningsregisteret og på baggrund af en fortolkning af fredningerne og de tilhørende kort fastlagt, hvilke fredninger der er til hinder for udbetaling af bl.a. økologitilskud.<sup>54</sup> Disse fredninger vises i styrelsens Internet Markkort og er således retligt konstituerende med hensyn til styrelsens administration af tilskudsordningen.*

Legalitetsprincippet og det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip (officialprincippet) indebærer, at det er myndighedernes pligt at basere en afgørelse eller retsanvendelse på den gældende lovgivning og sikre, at

<sup>52</sup> Baaner, Anker og, Hvingel 2016, *Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering* s. 91.

<sup>53</sup> Se Naturstyrelsen 2009, *Alle fredninger nu på nettet*.

<sup>54</sup> Se Landbrugs- og Fiskeristyrelsen 2017, *Fredede arealer kan ikke få økologitilskud*.



der foreligger en tilstrækkelig klar hjemmel for afgørelsen. Der er ingen klare grænser for, hvor stor anstrengelse myndighederne skal udvise for at sikre sig, at det retlige grundlag er i orden, men retsgrundlaget skal være tilstrækkeligt belyst til, at det er ubetænkeligt at træffe en afgørelse.

#### 5.4 Anvendelsen af geodata vedrørende fysiske forhold – spørgsmålet om datakvalitet

Almindelige geodata om fysiske landskabselementer eller naturfænomener indgår i vidt omfang i myndighedernes sagsbehandling til belysning af en sags faktuelle oplysningsgrundlag. En stor del af disse data stammer fra myndighedernes egen kortlægning. Denne kortlægning kan, men behøver ikke, have formel hjemmel i lov, idet den kan udføres som en del af myndighedernes faktiske forvaltningsvirksomhed.

*Miljø- og Fødevareministeriets kortlægning af indvindingsoplande har udtrykkelig hjemmel i henhold til vandforsyningslovens § 11 (lovbkg. 125/2017). En hel del af myndighedernes kortlægning sker dog som del af myndighedernes almindelige drift og uden udtrykkelig bemyndigelse i lovgivningen. De jordbundskort, der indgår i beregningen af jordbrugerens kvælstofkvote i henhold til gødningsloven, gødskningsloven er et eksempel på sådan en ulovbestemt kortlægning. Jordbundskortene er ikke udarbejdet efter en konkret politisk bemyndigelse til at kortlægge eller fastslå, hvilken jordbund der skal lægges til grund, når virksomhederne indberetter deres gødningsregnskab. De er udarbejdet efter en generel bemyndigelse for ministeren til at etablere et system for gødningsanvendelse, der baserer sig på bl.a. jordbundsforhold. De 12 jordbundsklasser, som fremgår af jordbundskortet, er repræsentationer af det fysiske fænomen, som den varierende jordbund i Danmark udgør. Kortet er genereret på baggrund af statistisk behandling af andre geografiske data, herunder en række ældre punktvis jordbundsprøver.*

Kort og data vedrørende fysiske forhold har en anden funktion i afgørelsesprocessen end retlige geodata, idet de indgår i myndighedernes sagsoplysning og ikke i fastlæggelsen af det retlige bedømmelsesgrundlag. Det er myndighedens pligt at foretage en tilstrækkelig sagsoplysning for, at der kan træffes en forsvarlig afgørelse. Det kaldes undersøgelses- eller officialprincippet, og det er velbelyst i praksis<sup>55</sup> og velbeskrevet i den retsvidenskabelige litteratur.

Alt efter hvilken betydning for retsanvendelsen disse kort eller datas pålidelighed kan have, skal myndigheden som en del af officialprincippet foretage en vurdering af datakvaliteten. Et vigtigt element heri er også intensiteten af retsanvendelsen – f.eks. betydningen af afgørelsen for den eller dem, afgørelsen relaterer sig til.<sup>56</sup>

Udgangspunktet efter undersøgelsesprincippet er, at myndighederne må stå for den nødvendige sagsoplysning, og det kræver normalt særlig hjemmel, hvis der skal kunne afkræves ansøgere mv. sagkyndige erklæringer eller undersøgelser. Hvis myndigheden vurderer, at der er tvivl om, hvorvidt en given faktuel oplysning er rigtig eller ej, må myndigheden søge den tvivl afklaret – f.eks. ved målinger i marken eller anvendelsen af andre supplerende data. Det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip forudsætter således ikke alene, at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktuel forhold, hører det med til sagsoplysningen at søge

<sup>55</sup> Baaner, Hvingel og Anker 2015, *Regulering og kort* s. 30.

<sup>56</sup> Revsbech, Nørgaard og Garde 2014, *Forvaltningsret. Sagsbehandling* s. 150 og 289. Rønsholt 2009, *Forvaltningsret* s. 380.

denne tvivl afklaret. Generelt vil myndighedens undersøgelsespligt også skærpes, når der rejses tvivl om de foreliggende oplysninger eller konkrete forhold.<sup>57</sup>

Selvom de faktiske forudsætninger for en forvaltningsretlig afgørelse senere viser sig at have været forkerte, betyder det ikke nødvendigvis, at afgørelsen må anses for ugyldig. Det forudsætter en vis grad af væsentlighed – f.eks. hvis det konstateres, at et område slet ikke er omfattet af den forudsatte restriktion.

Særligt i relation til anvendelsen af kort kontra måleudstyr kan henvises til en sag vedrørende strandbeskyttelseslinjens fastlæggelse fra Vestre Landsret.<sup>58</sup> Her var strandbeskyttelseslinjens forløb i forhold til den sammenhængende landvegetation blevet opmålt med GPS-udstyr. Det var herefter ved amtets afslag på dispensation til en glasoverdækning af en terrasse lagt til grund, at cirka 24 m<sup>2</sup> af glasoverdækningen lå inden for beskyttelseslinjen. Ejeren begærede sagen genoptaget af amtet med henvisning til nye oplysninger om usikkerheder ved anvendelsen af amtets GPS-udstyr, og at amtets skitse med angivelse af strandbeskyttelseslinjen fejlagtigt løb parallelt med bygningen i stedet for skråt i forhold til denne. Ifølge ejeren udgjorde glasoverdækningens areal inden for beskyttelseslinjen således ikke 24 m<sup>2</sup> men kun cirka 18 m<sup>2</sup>. Landsretten fandt imidlertid ikke, at de nye oplysninger med en vis sandsynlighed ville have medført et andet resultat, hvis de havde foreligget i forbindelse med den oprindelige stillingtagen. Betingelserne for genoptagelse var derfor ikke opfyldt. Dommen illustrerer både konflikten mellem anvendelsen af kort og målinger, og at forkerte faktiske forudsætninger ikke nødvendigvis betyder, at en afgørelse bliver ugyldig.

Det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip gælder principielt også i straffesager vedrørende tilsidesættelsen af konkrete lovliggørelsespåbud mv.<sup>59</sup> Domstolenes efterprøvelse af oplysningsgrundlaget i straffesager vil imidlertid ofte nærme sig en almindelig bevisvurdering frem for en forvaltningsretlig vurdering af, om officialprincippet er overholdt. Det ses f.eks. i mange straffesager vedrørende naturbeskyttelseslovens § 3,<sup>60</sup> hvor domstolene foretager en selvstændig vurdering af, om et område er beskyttet – og ikke som sådan en vurdering af, om officialprincippet er overholdt. Tilsvarende har undersøgelsesprincippet som forvaltningsretlig grundsætning principielt set ingen betydning, hvis straffesagen omhandler overtrædelsen af et generelt forbud uden forudgående lovliggørelsespåbud.<sup>61</sup> Her vil domstolene også foretage en sædvanlig bevisbedømmelse.

## 6 Myndighedernes kontrol, opbevaring og opdatering af kort og geodata

### 6.1 Myndighedernes ansvar for datakvalitet

Der kan næppe udledes nogen generel pligt for myndighederne til at kvalitetssikre offentlige geodata. Alligevel kan myndighederne i visse situationer være underlagt et vist ansvar om datakvalitet. Dette kommer

---

<sup>57</sup> Jf. f.eks. *Folketingets Ombudsmands Beretninger* FOB 2006-480 og FOB 2013-4 samt dommene refereret i Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 2011.269, MAD 2012.394, MAD 2013.1603 og MAD 2013.2564.

<sup>58</sup> Refereret i Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 2013.181.

<sup>59</sup> Se f.eks. Karnov Group, *Tidsskrift for Kriminalret* TfK 2002.373, vedrørende helårsbeboelse i et sommerhus.

<sup>60</sup> Jf. f.eks. fra Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme*, MAD 2016.162, MAD 2015.223, MAD 2014.286, der alle førte til frifindelse, samt fra Karnov Group, *Tidsskrift for Kriminalret* TfK 2012.900.

<sup>61</sup> Se f.eks. Karnov Group, *Tidsskrift for Kriminalret* TfK 2015.773, om opbevaring af skrotbiler i strid med bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 19, stk. 1.

til udtryk på forskellige måder – dels i en erstatningsretlig sammenhæng, dels i en offentligretlig sammenhæng som en del af det almindelige princip om ”sandhedspligt”.

Den erstatningsretlige forpligtelse kendes fra retspraksis vedrørende kommuners ansvar i forbindelse med udfyldelsen af oplysningsskemaer til brug for ejendomshandler. Her kan det imidlertid ikke forlanges, at kommunerne fordyber sig i de enkelte sager om ejendommen og kvalitetssikrer data – det er nok, at oplysningsskemaet udfyldes med de registrerede oplysninger.<sup>62</sup>

Et andet eksempel fra retspraksis vedrører et muligt erstatningsansvar for fejlbehæftede søkort udgivet af Kort- og Matrikelstyrelsen.<sup>63</sup> Her var spørgsmålet, om Kort- og Matrikelstyrelsen var erstatningsansvarlig for skade på en lystbåd, der var stødt på grund. Ejeren anførte, at skaden skyldtes manglende angivelse af en grund på 0,9 meter, som ved en fejl i forbindelse med digitaliseringen af søkortet ikke var kommet med i styrelsens søkort fra 1998. Sø- og Handelsretten fandt styrelsen ansvarlig på objektivet grundlag efter produktansvarsreglerne. Højesteret frifandt imidlertid styrelsen pga. ejerens egen skyld, da han burde have indset, at der var en betydelig risiko for grundstødning det pågældende sted, som lå uden for den anbefalede rute. Skadelidtes egen skyld fritager også for ansvar efter produktansvarsreglerne, men Højesteret tog ikke stilling til, om produktansvarsreglerne fandt anvendelse på styrelsens søkort.

Den erstatningsretlige forpligtelse kræver formentlig, at den offentlige registrering har et vist lovgrundlag. Således vil en given registrering – eller manglende registrering – af træer, vandløb, bygninger, veje mv. formentlig ikke kunne udløse et erstatningsretligt ansvar.

Hvad angår krav om datakvalitet på et offentligretligt grundlag, så er det et relativt ubelyst område. Offentlige myndigheder er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Princippet, der i praksis navnlig har været inddraget i forbindelse med embedsværkets betjening af ministre og Folketing, betyder som en almindelig regel bl.a., at der ikke kan ydes en bistand, der indebærer, at embedsværket videregiver oplysninger, som er urigtige. Det gælder både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til privatpersoner og offentligheden.<sup>64</sup>

Fra ombudsmandspraksis kan endvidere henvises til en sag om udlændingemyndighedernes vejledning via nyidanmark.dk om muligheder for familiesammenføring i Danmark, hvor ombudsmanden udtalte, at en myndighed, som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik er forpligtet til at sikre, at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret, til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, der er relevante for den pågældende.<sup>65</sup> At informationen skal være korrekt vil bl.a. sige, at den ikke må være vildledende, men skal være retvisende. Informationen må således ikke indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger. Ombudsmanden har i sagen om udlændingemyndighedernes annonce i fire libanesiske aviser med oplysning om stramninger og regler i den danske udlændingelovgivning dog også udtalt, at

---

<sup>62</sup> Se f.eks. Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 1998.583, MAD2012.117 og MAD2014.421.

<sup>63</sup> Se Karnov Group, *Ugeskrift for Retsvæsen* UfR 2007.2821.

<sup>64</sup> Se betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand s. 142.

<sup>65</sup> *Folketingets Ombudsmands Beretninger* FOB 2008.238.

det næppe kan anses for nærmere afklaret, i hvilket omfang de omhandlede regler og principper har karakter af gældende ret, og i hvilket omfang de har karakter af god forvaltningsskik.<sup>66</sup>

Et vist krav om datakvalitet kan muligvis udledes af persondatalovens § 5, stk. 4 (lov 429/2000), hvorefter behandlingen af personoplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, og oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges. Det er vanskeligt at forudsige bestemmelsens anvendelsesområde. Datatilsynet har f.eks. vurderet at BBR-data skal behandles som personoplysninger, idet de i vidt omfang og på enkel vis vil kunne henføres til ejeren af ejendommen.<sup>67</sup>

Der kan i denne forbindelse også henvises til miljøoplysningslovens § 4 d, stk. 1, ifølge hvilken de myndigheder og organer, som er omfattet af loven, så vidt muligt skal sikre, at alle oplysninger, der indsamles af eller for dem, er ajourførte, nøjagtige og sammenlignelige. Bestemmelsen er samtidig udtryk for et bagvedliggende EU-retligt krav, idet bestemmelsen implementerer miljøoplysningsdirektivets art. 8, hvis artikeloverskrift i øvrigt er "Miljøoplysningernes kvalitet". Miljøoplysningslovens § 4 d, stk. 1, må dermed efter sit pålydende antages at være et af de for tiden klareste eksempler på krav om datakvalitet på et offentligt grundlag, men lige som det gælder for persondatalovens § 5, stk. 4, er også denne bestemmelses anvendelsesområde vanskeligt at fastlægge præcist. Der henvises i øvrigt til omtalen af miljøoplysningsloven under 7.1 nedenfor.

## 6.2 Myndighedernes forpligtelse til at ajourføre data

Myndighedernes forpligtelse til generelt at ajourføre og berigtige data i myndighedernes registre og geografiske informationssystemer afhænger primært af det konkrete lovgrundlag og de administrative retningslinjer, som det pågældende register er omfattet af. Det kan f.eks. være interne vejledninger eller retligt bindende forskrifter i de relaterede bekendtgørelser.

*Planlovens § 54 b (lovbkg. 1529/2015) giver ministeren hjemmel til at fastsætte bestemmelser om indberetning af planer og planforslag til PlansystemDK, herunder fastsættelse af en indberetningspligt. Hjemlen er udnyttet med bkg. 418/2014 om det digitale planregister PlansystemDK. Tilslutningsbekendtgørelsen (bkg. 24/2016) med hjemmel i varmemforsyningsloven (lovbkg. 1307/2014) indeholder en tilsvarende indberetningspligt til PlansystemDK for afgørelser vedrørende tilsynspligt til kollektive varmemforsyningsanlæg. Med lovforslag 121/2017 vil planernes retsvirkning indtræde ved offentliggørelsen i PlansystemDK, hvilket selvsagt er med til at sikre, at registeret ajourføres løbende.*

Også for myndighedsregistre etableret på ulovbestemt grundlag må der som følge af princippet om offentlige myndigheds sandhedspligt antages at gælde en vis forpligtelse for myndigheden til løbende at sikre sig, at registre ajourføres, og at fejl berigtiges, når de kommer til myndighedens kendskab. Det må i hvert fald antages at gælde i de tilfælde, hvor registret stilles til direkte rådighed for offentligheden eller for andre myndigheder. Der er dog ingen praksis eller litteratur, der nærmere kan kvalificere denne forpligtelse.

<sup>66</sup> Folketingets Ombudsmands Beretninger FOB2015-63.

<sup>67</sup> Jf. Datatilsynets journalnummer 2004-122-0104. Se også journalnr. 2004-122-0104 og omtalen i Motzfeldt 2009, *God databehandlingsskik – udvalgte problemstillinger ved forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger* s. 55.

Hvis de registrerede geodata i konkrete tilfælde skal behandles som personoplysninger, fordi de kan henføres til en bestemt fysisk person, jf. eksemplet fra Datatilsynets praksis vedrørende BBR-oplysninger omtalt ovenfor, følger en sådan pligt under alle omstændigheder af persondatalovens § 5, stk. 4. Forpligtelsen efter persondatalovens § 5, stk. 4 til snarest muligt at slette eller berigtige urigtige eller vildledende oplysninger gælder fra det øjeblik, fejlen konstateres. Det er således ikke tilstrækkeligt manuelt at korrigere eventuelle fejl i forbindelse med enkeltopslag, hvis oplysningen er omfattet af persondataloven. Hvis den fejlagtige oplysning f.eks. er indgået i en senere forvaltningsretlig afgørelse, accepteres det dog i Datatilsynets praksis, at berigtigelsen ikke sker ved, at oplysningen slettes, men at der i stedet tilføres sagen et notat, der klart og tydeligt angiver de rette forhold. Også her kan der være grund til at henvise til miljøoplysningslovens § 4 d, stk. 1, jf. 6.1, sidste afsnit, ovenfor.

### 6.3 Dokumentationskrav til myndighedernes registerførelse

Der gælder næppe nogle generelle dokumentationskrav i forbindelse med myndighedernes håndtering af geodata i registre og databaser. En række registre er på et lovbestemt grundlag underlagt relativt strenge dokumentationskrav.

*Med afsæt i udstykningsloven (lovbkg. 1213/2013) er matriklen etableret som et offentligt register, der med hensyn til en række restriktioner også er retligt konstituerende – f.eks. i forhold til landbrugspligt i medfør af landbrugsloven (lovbkg. 27/2017) og strandbeskyttelseslinjen i medfør af naturbeskyttelsesloven (lovbkg. 121/2017). Ændringer i matriklen er dels reguleret ved udstykningslovens bestemmelser, men også i en række detaljerede bestemmelser i bekendtgørelsen om matrikulære arbejder (bkg. 1676/2013) udstedt af Geodatastyrelsen. Ændringer i matriklen er altså genstand for en relativt omfattende processuel regulering. Heroverfor står f.eks. Danmarks Miljøportal som et andet eksempel på en stor samling af geodata, der i et vist omfang også har karakter af et offentligt register. Ændringer i Miljøportalens datasæt er ikke genstand for nærmere retlig regulering, men miljøportalens registreringer er som hovedregel heller ikke retligt konstituerende. Der er dog enkelte undtagelser – bl.a. er portalens visning af beskyttet natur retligt konstituerende med hensyn til tilskud til pleje af græs- og naturarealer efter bekendtgørelsen herom (bkg. 30/2012).*

Af hensyn til registeroplysningernes senere anvendelse i konkrete afgørelsessager bør det imidlertid altid kunne dokumenteres, hvornår og på hvilket grundlag en oplysning er indført i et register, eller en urigtig oplysning er blevet korrigeret.

I visse tilfælde vil et sådant krav kunne udledes af offentlighedslovens § 13, stk. 2, der fastslår, at en myndighed i afgørelsessager snarest muligt skal tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke fremgår af sagens dokumenter. En tilsvarende notatpligt antages på ulovbestemt grundlag også at gælde i visse andre sager end afgørelsessager. Det forudsætter dog, at sagen har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren.<sup>68</sup> Selvom indførelsen eller korrektionen af en oplysning i myndighedsregistreret efter omstændighederne nok vil kunne anses for et væsentligt sagsbehandlingsskridt i sig selv, er det således ikke givet, at notatpligten indtræder. Det vil stadig afhænge af en konkret vurdering af, hvor indgribende og væsentlig en betydning registret i øvrigt har i forhold til den enkelte borger.

Endelig skal nævnes den almindelige journaliseringspligt i offentlighedslovens § 15, stk. 1, hvorefter dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i

---

<sup>68</sup> Ahsan 2014, *Offentlighedsloven med kommentarer* s. 262.

forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Journaliseringen skal efter stk. 3 angive datoen for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Etableringen og den løbende drift af et myndighedsregister for geodata må utvivlsomt anses for administrativ sagsbehandling i denne bestemmelses forstand. Til trods herfor kan der ikke antages at gælde nogen journaliseringspligt efter offentlighedsloven i forhold til selve de rådata, som tilføres registret. Det skyldes, at de enkelte (indtastede) data næppe kan anses for at udgøre dokumenter i den forstand, hvor begrebet anvendes i offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Noget andet er, at *dokumentationsgrundlaget* for de enkelte data i form af satellitbilleder, jordprøveanalyser, interne notater eller borger- og myndighedshenvendelser mv. ofte vil have karakter af dokumenter, der som sådan skal journaliseres. Det gælder, selvom selve registreret ikke har karakter af en afgørelsessag, da al administrativ sagsbehandling netop er omfattet af journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Sammenfattende må det anbefales, at offentlige registre indrettes, så dokumentationsgrundlaget for den enkelte registrering kan tilvejebringes.

#### **6.4 Spørgsmålet om partshøring vedrørende ændringer i registre og kort**

Forvaltningslovens partshøringsregler gælder alene i afgørelsessager, dvs. når myndighederne med bindende virkning for borgerne ensidigt udtaler sig om, hvad der er eller skal være gældende ret i konkrete tilfælde. De gælder som udgangspunkt ikke for ændringer i offentlige geodata eller registre – hverken når det gælder retligt konstituerende geodata, retligt konstaterende geodata eller geodata for fysiske objekter.

Den retligt konstaterende kortlægning af restriktioner kan indgå i oplysningsgrundlaget for en eventuel senere afgørelse som f.eks. et lovliggørelsespåbud efter naturbeskyttelseslovens § 3. Kortlægningen i sig selv udgør imidlertid ikke nogen afgørelse, allerede fordi den ikke har nogen ekstern adressat, men alene foretages og registreres hos den enkelte myndighed internt.

Konsekvensen af, at lodsejere må anses som parter i en kortlægningssituation, er at forvaltningslovens almindelige regler om bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning skal iagttages. I nogle situationer kan det være vanskeligt at afgøre, om der er tale om geodata af betydning for grundlaget for en senere forvaltningsretlig afgørelse, eller om kortlægningen udgør en afgørelse i sig selv. Den vejledende registrering af et § 3-beskyttet areal udgør f.eks. ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ligeledes foreligger der ikke nogen afgørelse, når kommunen i medfør af oplysningsordningen i naturtypebekendtgørelsens § 11, stk. 1 (bkg. 865/2016), efter anmodning fra offentlige myndigheder, berørte ejere, brugere mv. giver oplysning om, hvorvidt en bestemt foranstaltning, areal, sø eller vandløb er omfattet af beskyttelsesordningen eller ej. Natur- og Miljøklagenævnet har i sin praksis imidlertid lagt til grund, at meddelelsen til ejeren om, at et areal er omfattet af § 3-beskyttelsen, kan påklages til nævnet af pågældende ejer, bruger mv. Derimod kan foreninger mv., som i øvrigt er klageberettigede efter naturbeskyttelsesloven, ikke klage over, at kommunen har besluttet ikke at registrere et område som beskyttet område.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Naturklagenævnet, *Naturklagenævnet Orienterer* nr. 113. Se kritisk hertil Peter Pagh 2013, *Fast Ejendom – Regulering og køb* s. 347 ff.



De samme forhold kunne tænkes at gøre sig gældende ved kortlægningen af habitatnaturtyper i Natura 2000-områder. Den kortlægning har også en væsentlig betydning for ejernes udnyttelsesmuligheder af deres ejendomme, men kan formentlig ikke ses som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

*En nyudviklet abonnementstjeneste "Din Natur" giver landmænd mulighed for at få direkte besked, hvis der sker ændringer i registreringen af beskyttet natur på deres ejendomme. Den nye tjeneste består af en hjemmeside, [www.dinnatur.dk](http://www.dinnatur.dk), hvor landmanden kan indtegne de arealer, som han ønsker at få besked om, når kommunen foretager en ændring i § 3-registreringen. Tjenesten er udviklet i et samarbejde mellem Danmarks Miljøportal, Landbrug & Fødevarer, SEGES og kommunerne og opfylder angiveligt et stort behov hos landmændene. Det er nærliggende at trække en parallel til hensynet bag partsøringsreglerne. Selv om hjemmesiden er offentlig, skal man for at modtage mailen acceptere et sæt "Forretningsbetingelser", hvoraf det bl.a. fremgår, at anvendelsen af "Din Natur" ikke er et udtryk for en myndighedsgodkendelse og ikke kan sikre overholdelse af regler for beskyttet natur.*

Når det gælder retligt konstituerende geodata, har ændringer i datagrundlaget typisk relation til de forhold behandlet i afsnit 3.5 ovenfor vedrørende individuelle partsrettigheder i forbindelse med generel stedfæstet regulering. Borgerne må i visse tilfælde indrømmes partsstatus, når deres retstilstand fastlægges – også når det gælder opdatering af kort og registre – men det er vanskeligt mere generelt at beskrive, hvor grænsen går.

I mange tilfælde vil en ændring i et retligt konstituerende geodatasæt være begrænset til et bestemt geografisk område, og i mange tilfælde vil enkelte lodsejere blive så individuelt berørt, så de har partsstatus i forhold til ændringen.<sup>70</sup> Her kan også henvises til, at Natur- og Miljøklagenævnet i sagen vedrørende de danske vandplaner anførte, at spørgsmålet om partsstatus ikke kunne besvares generelt, men måtte vurderes konkret i forhold til de enkelte lodsejere.<sup>71</sup>

## 7 Offentlighedens adgang til og myndighedernes udstilling af kort og geodata

### 7.1 Offentlighedens adgang til myndighedernes geodata efter anmodning

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter ikke databaser, jf. lovens § 10, stk. 1. Det fremgår således af forarbejderne til den oprindelige bestemmelse i 1985-offentlighedsloven, at "den umiddelbare acces til EDB-lagrede oplysninger i sig selv er forbundet med sådanne problemer af overvejende teknisk karakter, at en særskilt regulering heraf må foretrækkes", jf. betænkning nr. 857/78 om offentlighedslovens revision, s. 112-113.

Spørgsmål om offentlighedens adgang til myndighedsregistre i form af databaser vil som udgangspunkt derfor skulle afgøres efter det særlige retsgrundlag, som gælder specifikt for det pågældende register og ikke efter offentlighedsloven.

<sup>70</sup> Se som tidligere nævnt Fenger 2013, *Forvaltningsloven med kommentarer* s. 149 og, i forbindelse med registreringen af arealer beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3, Peter Pagh 2013, *Fast Ejendom – Regulering og køb* s. 347.

<sup>71</sup> Refereret i Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 2015.193.

*I en sag vedrørende adgang til Det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR) kritiserede Ombudsmanden, at myndighederne slet ikke var kommet ind på bestemmelsen i § 6, stk. 1 i lov om hold af dyr, som udtrykkeligt bestemmer, at der er adgang til at få masseoplysninger fra CHR.<sup>72</sup> I afslaget havde myndighederne henvist til en aftale mellem Fødevarestyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Aftalen betød, at Fødevarestyrelsen skulle betale et større beløb til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, hvis journalistens anmodning om indsigt blev imødekommet. Ombudsmanden mente ikke, at det økonomiske hensyn kunne begrunde et afslag.*

*Journalisten havde i øvrigt foreslået selv at trække oplysningerne ud af CHR ved hjælp af en søgerobot, og Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Fødevarestyrelsen havde afslået at medvirke til journalistens brug af søgerobotten. Hvis journalisten ville bruge søgerobotten på egen hånd, kunne myndighederne imidlertid efter ombudsmandens opfattelse ikke kræve en forudgående tilladelse.*

Hvis offentlighedens adgang til myndighedsregistret ikke er reguleret i noget særligt retsgrundlag, gælder der efter offentlighedslovens § 11, stk. 1 dog fortsat en ret for offentligheden til at forlange, at myndigheden foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser (dataudtræk), som myndigheden ikke har foretaget allerede. Det gælder dog kun, hvis sammenstillingen og en eventuel nødvendig anonymisering i medfør af lovens undtagelsesbestemmelser kan foretages ved ”få og enkle kommandoer”. Retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1 skal dog også ses i lyset af lovens § 1, stk. 1, som pålægger myndighederne en forpligtelse til ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger i videst muligt omfang at varetage det åbenhedshensyn, som er lovens formål.

Retten til dataudtræk viger for en eventuel særlig regulering i det retsgrundlag, som gælder for det pågældende register. Således var Ombudsmanden f.eks. enig med Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i, at offentlighedslovens § 11, stk. 1 ikke hjemler en ret til dataudtræk af BBR-oplysninger fra Den Offentlige Informationsserver (OIS), da oplysningerne er omfattet af en særlig lovhjemlet ordning, hvor dataudtræk fra OIS alene stilles til rådighed for professionelle brugere mod betaling.<sup>73</sup> Med hensyn til PlansystemDK er det i planlovens § 54 b (lovbkg. 1529/2015) fastsat, at registeret er offentligt tilgængeligt, og brugen af det er gratis.

Særligt i relation til aktindsigt i geodata skal opmærksomheden endelig henledes på, at disse i praksis jævnligt vil have karakter af miljøoplysninger og dermed være omfattet af den udvidede adgang til aktindsigt i henhold til miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven. 1985-loven indeholder imidlertid ingen særskilt regulering af retten til registerudtræk, men den udvidede adgang til aktindsigt efter miljøoplysningsloven kommer bl.a. til udtryk ved også at omfatte oplysninger i elektronisk form, jf. lovens § 3. Ombudsmanden har med henvisning til denne bestemmelse bl.a. fundet, at oplysningerne i Danmarks Højdemodel er omfattet af aktindsigt efter miljøoplysningsloven, da oplysningerne utvivlsomt må anses for miljøoplysninger i lovens forstand.<sup>74</sup>

## **7.2 Myndighedernes udstilling af geodata og grundsætningen om berettigede forventninger**

Der gælder et almindeligt forvaltningsretligt princip om, at borgernes berettigede forventninger kan betinge et bestemt udfald i en sag.<sup>75</sup> Rationalet bag grundsætningen er, at borgeren med en vis ret må kunne

<sup>72</sup> Folketingets Ombudsmands Beretninger FOB 2009-11-1.

<sup>73</sup> Folketingets Ombudsmands Beretninger FOB 2015-1.

<sup>74</sup> Folketingets Ombudsmands Beretninger FOB 2009-9-1.

<sup>75</sup> Se herom Mørup 2005, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*.

påberåbe sig de oplysninger, som myndighederne præsenterer for dem. Betingelsen er dog i sagens natur, at der både foreligger en forventning, og at den pågældende forventning vurderes til at være berettiget. Grundsætningen gælder generelt for forventningsskabende handlinger, der på samme måde som myndighedspassivitet eller forhåndsbesked kan skabe en forventning om, at en myndighed vil forholde sig på en bestemt måde i en bestemt sag.<sup>76</sup> Det er grundlaget for, at fejlbehæftede eller misvisende konstaterende kort kan føre til, at håndhævelsen af de tilknyttede regler vanskeliggøres. Der er dog ikke nogen entydig praksis på området.

Problemet er ikke nyt. Fra ældre retspraksis kan nævnes en sag fra 1887 om et ulovligt udstedt næringsbrev til at drive købmandshandel fra en ejendom uden for Hillerød. Næringsbrevet blev opretholdt på grund af adressatens gode tro, selvom en senere opmåling viste, at ejendommen lå inden for den konkurrencebeskyttelseszone, der efter næringsloven var gældende omkring købstæder.<sup>77</sup>

Domstolene har i sager vedrørende § 3-natur alene tillagt myndighedernes fejlagtige registreringer og hensynet til borgernes berettigede forventninger begrænset vægt i civile sager.<sup>78</sup> Der vil dog typisk anlægges en anden vurdering i straffesager. Der kan herved henvises til dommen i randzonesagen,<sup>79</sup> hvor to landmænd blev frifundet for overtrædelse af randzonenloven med den begrundelse, at de tiltalte alene havde udvist en så ringe grad af uagtsomhed, at det var betænkeligt at anse dem for skyldige. Retten lagde bl.a. vægt på, at der på gerningstidspunktet – i efteråret 2012 og foråret 2013 – herskede stor usikkerhed om den nærmere forståelse af randzonenloven, og at kortmaterialet vedrørende de omfattede vandløb var behæftet med flere fejl.

Den slags problemer er primært knyttet til retligt konstaterende kort eller geodata. Det er derfor vigtigt navnlig for håndhævelsesmulighederne, at intensiv regulering af arealanvendelsen knyttes til konstituerende kort eller geodata.

Det er også vigtigt for retssikkerheden, entydigheden og kommunikationen mellem myndigheder og borgere, at det er de originale konstituerende datasæt, der stilles til rådighed for andre myndigheder og offentligheden. Der skal ikke være tvivl om, hvem der har dataansvaret, og hvilke data der er de retligt konstituerende. Det understøtter også genbrug af data og er i overensstemmelse med INSPIRE-direktivets (dir. 2007/2) principper om, at data kun indsamles og opbevares et sted.

Dette forhold taler i de fleste tilfælde også for, at der lovteknisk arbejdes med autoritative registre. De datasæt, der i praksis vil blive anvendt, er de datasæt, der kan vises og downloades via myndighedernes GIS- og webservices – ikke f.eks. koordinatlister eller pdf-kort som vises på Retsinformation. Registerløsningen gør det muligt for borgere og andre myndigheder at tilgå de data, som er retligt autoritative, og ikke lokale eller centrale kopier hos de enkelte myndigheder.

*Matriklen er et klassisk eksempel på et offentligt retligt autoritativt og georefereret register. Matriklen er velintegreret i den offentlige forvaltning og kan tilgås fra mange forskellige offentlige hjemme-*

---

<sup>76</sup> Mørup 2005, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* s. 584.

<sup>77</sup> Refereret i Karnov Group, *Ugeskrift for Retsvæsen* UfR 1887.640.

<sup>78</sup> Se f.eks. Østre Landsrets dom refereret i Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 2005.1596.

<sup>79</sup> Refereret i Karnov Group, *Miljøretlige afgørelser og domme* MAD 2015.261.

*sider og web-portaler. Ændringer i matriklen er underlagt en detaljeret processuel regulering. Andre "registre" er underlagt en mindre detaljeret regulering. Således regulerer lovgivningen ikke Miljø- og Fødevareministeriets registrering af beskyttede vandløb og vandløb med en å-beskyttelseslinje efter naturbeskyttelseslovens § 3 og 16. "Registret" føres i store træk på baggrund af en generelt formuleret kompetencenorm i naturbeskyttelsesloven.*

En del konstaterende kort og datasæt angives som "vejledende", "ikke bindende" eller vises "uden ansvar" mv., uden at det dermed gøres klart for borgere, virksomheder eller andre myndigheder, hvad der menes. Fælles for de fleste situationer er imidlertid, at de pågældende datasæt ikke nødvendigvis viser den fysiske eller retlige virkelighed, men blot viser den registrerede viden hos myndigheden.

Netop det forhold, at en række datasæt kun viser myndighedernes registrerede viden om fysiske eller retlige forhold, er vigtigt at gøre opmærksom på. Ordet "vejledende kort" eller "vejledende geodata" bør undgås, da det giver indtryk af en situation, hvor borgeren har en berettiget forventning om at kunne basere sine beslutninger på myndighedernes vejledning.

## 8 Konklusion og sammenfatning

Arbejdet med dette projekt har understreget den grundpræmis, at stærk og intensiv offentligretlig regulering af ejendomsrettens udnyttelse stiller store krav til den stedsfæstede regulering – både hvad angår den geografiske stedsfæstelse, tydeligheden i reguleringens indhold samt de mere processuelle retssikkerhedsgarantier, som f.eks. partshøring eller offentlighed. Strafferetten, forvaltningsretten og den offentligretlige lovgivning i øvrigt bygger på dette grundsynspunkt, og det har også betydning, når anvendelsen af kort og geodata i forvaltningen skal vurderes.

Der er imidlertid forskel på kort og geodata. Her kan man opstille tre hovedgrupper – retligt konstituerende data, retligt konstaterende data og andre data om den fysiske virkelighed. Retligt konstituerende data fastlægger en retstilstand og skal fortolkes som en del af den pågældende reguleringens hjemmelsgrundlag, hvor intensitetsaspektet er væsentligt. Retligt konstaterende geodata angiver en formodet retstilstand, mens andre data om den fysiske virkelighed ikke direkte er koblet til en retlig regulering. For disse to grupper af geodata indgår intensitetsaspektet i vurderingen af, hvilke anstrengelser man med rimelighed kan forvente af myndighederne med hensyn til kvalitetsvurderingen af kort og data og sagsoplysning generelt.

Myndighedernes undersøgelsespligt spiller også en rolle i straffesager, men her vil domstolenes efterprøvelse af oplysningsgrundlaget ofte have karakter af en almindelig bevisvurdering frem for en forvaltningsretlig vurdering af, om undersøgelses- eller officialprincippet er overholdt. Nogle af de forskelle, der er på den strafferetlige og den administrative bedømmelse af et ulovligt forhold i den sammenhæng, kan også forklares med udgangspunkt i intensitetsaspektet. Straf er et intensivt indgreb i borgernes forhold, og kræver derfor et tydeligt hjemmelsgrundlag samt en streng bevisbedømmelse. Det stiller igen større krav til det geografiske grundlags præcision og fuldstændighed.

Vender vi os mod projektets lovtekniske omdrejningspunkt, identificerer projektet fire lovtekniske koblinger mellem sted og regel – stedsfæstelse i relation til fysiske objekter, stedsfæstelse via kortbilleder, stedsfæstelse via positioneringstjenester og geografiske referencenet og stedsfæstelse via en henvisning i lovgivningen til et georefereret register.

Det står principielt lovgivningsmagten frit for at vælge mellem de fire lovtekniske løsninger. Rapporten fremhæver fordelene ved at anvende retligt autoritative registre. Denne løsning er med til at sikre entydighed og kommunikationen mellem bl.a. myndigheder og borgere, og den understøtter også genbrug af data samt princippet om, at data kun skal indsamles og opbevares et sted. Det er også den løsning, der er bedst egnet i relation til at etablere og udvikle en sammenhængende digital forvaltning.

Fra en EU-retlig synsvinkel er lovgivningsmagtens frihed også indskrænket af EU-retlige bestemmelser om miljøkonsekvensvurdering. Her redegør rapporten for nogle af de vanskeligheder, der er ved at bedømme, om generel lovgivning og tilhørende kortmateriale skal miljøkonsekvensvurderes efter reglerne i habitat- og SMV-direktivet.

Formålet med miljøkonsekvensvurderinger er både at inddrage miljøhensyn i myndighedernes beslutningsprocesser og at muliggøre offentlighedens deltagelse i beslutningerne og i kvalifikationen af beslutningsgrundlaget. Det er derfor hensigtsmæssigt, at de offentlige GIS- og web-løsninger indeholder funktioner, der understøtter høring og inddragelse af offentligheden.

En udvikling i retning af, at der i lovgivningen henvises til autoritative geodata i offentlige registre, aktualiserer spørgsmålet om, hvilke retlige krav der ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger bør stilles til disse registre. Her sætter rapporten fokus på kravene til myndighedernes kontrol og opdatering af kort og geodata – navnlig hvad angår partshøring og dokumentation for foretagne ændringer. Mange spørgsmål er dog endnu åbne i den forbindelse. Det samme gælder spørgsmålet, om ny regulering eller geografiske ændringer i en eksisterende regulering kræver høring af de berørte lodsejere. Borgerne må i visse tilfælde indrømmes partsstatus, når deres retstilstand fastlægges individuelt – det kan også omfatte situationer i forbindelse med vedtagelse af ny generel regulering og opdatering af kort og registre, men det er vanskeligt mere generelt at beskrive, hvor grænsen går. Spørgsmålet om partsstatus kan ikke besvares generelt, men må vurderes konkret i forhold til de enkelte lodsejere – en vurdering der også først og fremmest bygger på intensitetssynspunkter.

Rapporten udbygger altså den allerede eksisterende viden om de særlige forvaltnings-, miljø- og strafferetlige forhold, der gælder for anvendelsen af stedefæstet regulering. På baggrund af dette projekt og den eksisterende viden kan man således opstille følgende særlige opmærksomhedspunkter for stedefæstet lovgivning, for anvendelsen af kort og geodata i afgørelsesgrundlag og for myndighedernes udstilling af geodata for offentligheden:

**Når ny stedefæstet regulering skal vedtages og eksisterende regulering justeres:**

- Forholdet til grundlovens § 73
- Forholdet til EU-retlige miljøvurderingskrav
- Forholdet til individuelle partsrettigheder
- Forholdet mellem det administrative skøn og det naturvidenskabelige grundlag for stedefæstelsen
- De lovtekniske muligheder for stedefæstelsen

Når geodatasæt skal indgå i et afgørelsesgrundlag:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datasættets karakter – retligt konstituerende, retligt konstaterende eller vedrørende fysiske forhold</li> <li>• Datasættets kvalitet med hensyn til fuldstændighed og geografisk nøjagtighed</li> <li>• Forvaltningsretlige regler vedrørende partshøring, begrundelse og klagevejledning</li> </ul>
Når myndighederne opbevarer og ajourfører geodata:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proces- og dokumentationskrav til myndighedernes registerførelse</li> <li>• Individuelle partsrettigheder</li> <li>• Forholdet til persondataretten</li> <li>• Forholdet til miljøoplysningsreglerne</li> </ul>
Når myndighederne stiller geodata til rådighed for offentligheden:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forholdet til grundsætningen om berettigede forventninger</li> <li>• Borgernes mulighed for at få rettet fejlagtige og upræcise data</li> </ul>

## 9 Litteraturliste

- Ahsan 2014: Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen 2017: Jon Andersen, *Forvaltningsret. Sagsbehandling Hjemmel Prøvelse*. Karnov Group.
- Anker 2007: Helle Tegner Anker, *Ekspropriation og erstatningsfri regulering - særligt om Natura 2000*, i Lars Ramhøj (red.), *Fast ejendoms ret. Synsvinkler og synspunkter*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007.
- Baaner 2013: Lasse Baaner, *Autoritative geografiske grunddata på miljøområdet*. Geoforum Perspektiv, nr. 23.
- Baaner, Anker og Hvingel 2016: Lasse Baaner, Helle Tegner Anker og Line Hvingel, *Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering*, Nordisk Administrativt Tidsskrift 3/2016 s. 81–98.
- Baaner, Hvingel og Anker 2015: Lasse Baaner, Line Hvingel og Helle Tegner Anker: *Regulering og kort*. IFRO Rapport nr. 240.
- Balslev, Holst og Rydahl 1985: Svend Balslev, Anne Holst og Steen Rydahl, *Håndbog i matrikelvæsen*. Landbrugsministeriet.
- Mortensen 2010: Peter Mortensen, *Implementering af vandplaner – Er vandplaner og virkemidler ekspropriation i forhold til Grundlovens § 73?* Responsum af 26. august 2010.
- Motzfeldt 2009: Hanne Marie Motzfeldt, *God databehandlingsskik – udvalgte problemstillinger ved forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jensen og Jensen 2015: Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, *Grundloven med kommentarer*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen m.fl. 1975: Ruth Christensen, Ole Espersen, Bjarne Frandsen, N. Eilschou Holm, P. Stavnstrup, *Betænkning om Lovtidende og Ministerialtidende*. Betænkning nr. 740, 1975 afgivet af det af justitsministeriet den 22. marts 1965 nedsatte udvalg.
- Folketingets Ombudsmand 2016: Folketingets ombudsmand, *Forvaltningsretlige krav til det offentliges IT-løsninger*. Notat af 22. januar 2016. Tilgængelig på [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk). [http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling\\_og\\_viden/publikationer/notater/it-notat\\_januar\\_2016/](http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/notater/it-notat_januar_2016/)
- Folketingets Ombudsmands Beretninger: Folketingets Ombudsmands Beretninger. Tilgængelige på [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk).
- Friis Jensen 2006: Orla Friis Jensen, *Ejendomsret og miljøret*, i Ellen Margrethe Basse (red.), *Miljøretten* bind 1, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006.
- Garde og Revsbech 2016: Jens Garde og Karsten Revsbech, *Forvaltningsret Almindelige Emner, Kapitel 4. Saglige krav*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jetzek 2013: Thorhildur Jetzek, *The value of Open Government Data*. Geoforum Perspektiv 23/2013.
- Karnov Group: Miljøretlige afgørelser og domme. Tilgængelig på [www.karnovgroup.dk](http://www.karnovgroup.dk).
- Karnov Group: Tidsskrift for Kriminalret. Tilgængelig på [www.karnovgroup.dk](http://www.karnovgroup.dk).
- Karnov Group: Ugeskrift for Retsvæsen. Tilgængelig på [www.karnovgroup.dk](http://www.karnovgroup.dk).
- Kommunernes Landsforening og Regeringen 2013: Kommunernes Landsforening og Regeringen, *Gode grunddata til alle - En kilde til vækst*. Rosendahls - Schultz Distribution.



Landbrugs- og Fiskeristyrelsen 2017: Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, *Fredede arealer kan ikke få økologitilskud*, nyhed publiceret 28. marts 2017.

Mortensen 2010: Niels K. Mortensen, *Fredningssten*, <http://www.frisker.dk/postamenter/artikler/FM/fredningssten.html>

Mørup 2015: Søren Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Natur- og Landbrugskommissionen 2013: Natur- og Landbrugskommissionen, *Natur og Landbrug - en ny start*.

Naturklagenævnet: *Naturklagenævnet Orienterer*. Tilgængelige på [www.nkmn.dk](http://www.nkmn.dk).

Naturstyrelsen 2009: Naturstyrelsen, *Alle fredninger nu på nettet*, nyhed publiceret 6. marts 2009.

Nielsen 2013: Gorm Toftegaard Nielsen, *Strafferet I – Ansvar*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pagh 2013: Peter Pagh, *Fast ejendom – regulering og køb*, Karnov Group.

Revsbech, Nørgaard og Garde 2014, Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, *Forvaltningsret. Sagsbehandling*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Revsbech og Mørup 2016: Karsten Revsbech og Søren Højgaard Mørup, *Forvaltningsret Almindelige Emner, Kapitel 2. Forvaltningens virksomhed*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Ryttersgaard 2006: Jes Ryttersgaard, *INSPIRE - vil gøre mange ting lettere*, Geoforum Perspektiv 5/2006 s. 25–32.

Rønsholt 2013: Steen Rønsholt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed Proces Sagsbehandling*, Karnov Group.

Thomsen 2009: Kristian Buhl Thomsen, *Danske byers historie gennem 1300 år*. Dansk Center for Byhistorie.

Vonger 2017: Britt Vonger, *Grænserne for fuldt digitaliseret sagsbehandling*. Juristen 1/2017 s. 7-16.

## **Bilag 1. Opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning**

Dette notat er udarbejdet som en første leverance i projektet "Udredning af lovtekniske og juridiske spørgsmål knyttet til anvendelsen af kort i administration" for NaturErhvervstyrelsen.

Notatet er som aftalt i vidt omfang baseret på hovedpointerne i rapporten Regulering og kort, IFRO Rapport nr. 240 (Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet, 2015) udarbejdet af Lasse Baaner, Line Hvingel, og Helle Tegner Anker – i dette notat omtalt som IFRO-rapport nr. 240.

Notatet er udarbejdet som en skematisk fremstilling af de væsentligste opmærksomhedspunkter for myndighedernes udarbejdelse og anvendelse af georefereret lovgivning.

Lasse Baaner & Helle Tegner Anker

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi

Københavns Universitet

Februar 2016

## Når bestemmelser i ny lovgivning umiddelbart skal georefereres

### 1) Konstituerende datasæt kan give øget gennemsigthed og retssikkerhed.

Kortene i geografiske informationssystemer (GIS) dannes på baggrund af geodatasæt. Det er altså geodata, man arbejder med, og dem der vises og anvendes af borgere og myndigheder.

Der kan sondres mellem konstaterende kort/geodata, der viser hvor myndighederne har registreret bestemte forhold, og konstituerende kort/geodata, der med retlig autoritet viser, hvor bestemte restriktioner er gældende. Retligt konstituerende geodata er geodata, der via bestemmelser i lovgivningen er gjort retligt autoritative. Det kan enten ske direkte ved lov, f.eks. ved henvisning til et etableret offentligt datasæt eller register, eller ved at loven bemyndiger en myndighed til at udpege, udlægge, afgrænse eller planlægge for bestemte forhold. De er på den måde en integreret del af retsgrundlaget og kan umiddelbart kan lægges til grund for retlige beslutninger.

Når bestemmelser i ny lovgivning knyttes til konstituerende datasæt, skabes der derfor både øget gennemsigthed og retssikkerhed med hensyn til, hvor de pågældende regler finder anvendelse.

Forudsætningen er altså, at lovgivningens bestemmelser stedfæstes konkret via et eksisterende register, en anerkendt geografisk "nøgle" eller et offentligt geografisk informationssystem – og ikke generelt eller via abstrakte formuleringer eller henvisninger til generelt beskrevne landskabselementer. Det er samtidig nyttigt, at ajourføring af registeret eller systemet gøres til en gyldighedsbetingelse for ændringer også i forholdet mellem borgere og myndigheder. Herved sikrer man, at registeret altid er retvisende. (Se også IFRO-rapport nr. 240 s. 24)

### 2) Tilstræb, at de er de konstituerende datasæt, der udstilles, og ikke kopierede afledte eller transformerede datasæt.

Det er vigtigt for retssikkerheden, entydigheden og kommunikationen mellem myndigheder og borgere, at det er originale konstituerende datasæt, der stilles til rådighed for offentligheden. Dette understøtter genbrug af data og er i overensstemmelse med INSPIRE-direktivets principper om, at data kun indsamles og opbevares et sted. Det er ikke hensigtsmæssigt, at der arbejdes med flere kopier af de samme datasæt, og lokale kopier hos de enkelte myndigheder øger risikoen for, at der træffes afgørelser på baggrund af forældede eller forkerte datasæt. (Se også IFRO-rapport nr. 240 s. 24)

## Når bestemmelser i ny lovgivning skal georefereres efter bemyndigelse

### 3) Vær opmærksom på, at forarbejderne tager stilling til den geografiske opløselighed.

Al kortlægning eller georeferering rummer en generalisering i forhold til en fysisk virkelighed, der principielt kan beskrives med en uendelig nøjagtighed. Geografisk nøjagtighed udtrykkes traditionelt ved et korts målestoksforhold eller et luftfotos opløselighed.

Der er en betydelig frihed for lovgiver til politisk at beslutte, hvilken kvalitet i det geografiske grundlag, der er tilstrækkelig for en given regulering, og det styrker det retlige grundlag for en given regulering, hvis der udtrykkeligt er oplyst om den forventede nøjagtighed i det geografiske grundlag.

Når man arbejder med retligt konstituerende kort, vil kortgrundlaget skulle fortolkes ved overførsel til den fysiske virkelighed. Placeringen af en rettighed eller en pligt gældende inden for et bestemt geografisk område vil ske ved en fortolkning af kortmaterialet i relation til f.eks. brugsgrænser, landskabselementer, bygninger eller andre administrative grænser som f.eks. skel eller zonegrænser. I denne fortolkning er det afgørende at have viden om datasættets geografiske nøjagtighed, dvs. det, der kan beskrives som kortets målestoksforhold. (Se også IFRO-rapport nr. 240 s. 25)

#### **4) Vær opmærksom på, at forarbejderne tager stilling til georefereringens skønsmæssige karakter.**

En arealregulerings retlige styrke er typisk både afhængig af det naturfaglige grundlag, det politiske grundlag og det retlige grundlag for georefereringen. Knyttes en regulerings geografiske udstrækning til vage, ubestemte, men subjektivt ladede termer som sårbare grundvandsmagasiner, miljømæssigt værdifulde vådområder, landskabelige interesseområder mv. ligger det implicit i reguleringen, at den geografiske udstrækning er betinget af visse fysiske forhold og bygger på en forudgående naturfaglig kortlægning. Der er imidlertid ofte så stor usikkerhed eller unøjagtighed i den naturfaglige kortlægning, at den ikke kan stå alene som grundlag for reguleringen, men må suppleres med en politisk eller administrativ skønsmæssig stillingtagen til, hvor grænserne skal trækkes.

Det er vigtigt, at der i forbindelse med en konkret og konstituerende stedfæstelse af en regulering tages stilling til forholdet mellem det naturfaglige element og det skønsmæssige element ved grænsedragningen. Det styrker hjemmelsgrundlaget for den tilknyttede regulering. En betoning i hjemmelsgrundlaget af det politiske skøn eller den politiske prioritering svækker således behovet for en stærk naturvidenskabeligt begrundet stedfæstelse.

Det er imidlertid vigtigt også at være opmærksom på ekspropriationsretlige problemstillinger. Jo mere indgribende karakter en restriktion kan have, jo større krav vil der som udgangspunkt være til den naturfaglige begrundelse. Er den naturfaglige begrundelse for en indgribende restriktion svag, kan det trække i retning af, at der foreligger et ekspropriationslignende indgreb. Det kan også gælde i situationer, hvor der knyttes en kompensationsordning til indgrebet, idet nødvendigheden af en indgribende restriktion fortsat skal være til stede. (Se også IFRO-rapport nr. 240 s. 25)

### **Når eksisterende datasæt skal indgå i et afgørelsesgrundlag**

#### **5) Vær bevidst mht., om datasættets objekter konstituerer en restriktion, repræsenterer en restriktion eller repræsenterer et fysisk fænomen.**

Der findes en mangfoldighed af offentlige geografiske registre, kort og geodatasæt, der alle kan bidrage til oplysning både af en sags faktuelle og retlige aspekter. Det er afgørende, for den måde et givent geodatasæt kan anvendes på, at man er opmærksom på, om de pågældende data er retligt konstituerende, dvs. retligt autoritative, eller om de blot er visninger, gengivelser eller repræsentationer af den formodede retlige eller fysiske virkelighed.

Hvis et datasæt beskriver et fysisk fænomen, kan det bruges til oplysning af en sags faktuelle forhold. Hvis et datasæt beskriver et retligt forhold, kan det indgå i en sags retsgrundlag – idet man dog må overveje, om datasættet er konstituerende, dvs. retligt autoritativt eller ej. Er datasættet konstaterende, må der udvises forsigtighed, jf. nedenfor pkt. 8. (Se IFRO-rapport nr. 240 s. 23)

**6) Gør opmærksom på, at datasæt/geografiske objekter, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener, kun viser den registrerede viden hos myndigheden.**

En del konsterende kort og datasæt angives som "vejledende", "ikke bindende" eller vises "uden ansvar" mv., uden at det dermed gøres klart for borgere, virksomheder eller andre myndigheder, hvad der menes. Fælles for de fleste situationer er imidlertid, at de pågældende datasæt ikke nødvendigvis viser den fysiske eller retlige virkelighed, men blot viser den registrerede viden hos myndigheden.

Netop det forhold, at en række datasæt kun viser myndighedernes registrerede viden om fysiske eller retlige forhold, er vigtigt at gøre opmærksom på. Ordet "vejledende kort" eller "vejledende geodata data" bør undgås, da det giver indtryk af en situation, hvor borgeren har en berettiget forventning om at kunne basere sine beslutninger på myndighedernes vejledning.

**7) Facilitér, at borgere og myndigheder kan få rettet datasæt/geografiske objekter, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener.**

Konsterende kort og geodata kan være misvisende med hensyn til tilstedeværelsen af fysiske landskabselementer eller retlige restriktioner. Der kan både være tale om unøjagtigheder i de geografiske objekters afgrænsning og om egentlige fejlregistreringer. Det må anbefales, at borgere og virksomheder, direkte via de løsninger hvor kortmaterialet vises, kan gøre opmærksom på fejl og få rettet data, der er upræcise eller misvisende. Det er dels med til at styrke bevidstheden om, at de pågældende data kun viser den registrerede viden hos myndigheden, dels med til løbende at forbedre datagrundlaget.

**8) Vurdér datasæt, der konstaterer restriktioner med hensyn til fuldstændighed og geografisk nøjagtighed i relation til den pågældende anvendelse i afgørelsesgrundlaget.**

For at anvende konsterende kort eller geodata fra et retligt konsterende datasæt i en afgørelse, må man kunne vurdere kortets eller datasættets fuldstændighed og geografiske nøjagtighed.

De konsterende kort er ikke retligt autoritative, og deres fuldstændighed er et spørgsmål om, hvorvidt kortet er retvisende med hensyn til tilstedeværelsen af en restriktion eller ej. Vurderingen af dette i forhold til den aktuelle eller påtænkte anvendelse kan opdeles i en vurdering af risikoen ved, at kortet er falsk negativt eller falsk positivt med hensyn til tilstedeværelse af restriktionen. Altså risikoen ved at kortet fejlagtigt viser, at der ikke er en restriktion, eller fejlagtigt viser en restriktion, som ikke er der.

Der også behov for at vurdere, med hvilken geografisk opløselighed kort kan anvendes. Vurderingen af den geografiske nøjagtighed angives typisk i et mindste målestoksforhold for kortets anvendelse eller en geografisk nøjagtighed "i marken". (Se også IFRO-rapport nr. 240 s. 29-30)

**9) Vurdér datasæt, der konstituerer restriktioner med hensyn til geografisk nøjagtighed i relation til den påtænkte anvendelse i afgørelsesgrundlaget.**

De konstituerende kort er retligt autoritative. Hvis et kort er konstituerende eller retligt autoritativt, så skal kortets objekter fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. For konstituerende kort er der tale om en fortolkning, hvor både selve kortet, altså der hvor de geografiske objekter vises, og kortets hjemmelsgrundlag, altså den bagvedliggende lovgivning, indgår.

For at anvende retligt autoritative kort – eller de geografiske datasæt, kortene er dannet på baggrund af – i en afgørelse må man kende eller vurdere datasættens geografiske nøjagtighed. Typisk er nøjagtigheden angivet ved et mindste målestoksforhold for kortets anvendelse eller den geografiske references nøjagtighed ”i marken”.

Der er altså ingen kort eller geografiske datasæt, hvis anvendelse i retlige sammenhænge kan unddrages en kvalificeret kvalitetsvurdering. (Se også IFRO-rapport nr. 240 s. 30)

#### **10) Tjek datasæt, der konstituerer restriktioner med hensyn til formelt hjemmelsgrundlag.**

Det er vigtigt, at det formelle hjemmelsgrundlag er i orden. Hvis de retligt konstituerende geodata er dem, der er gengivet i form af kort i pdf-format i en bekendtgørelse, er det dette kort, der må anvendes.

Det er tvivlsomt, om der er hjemmel til, at myndighederne i praksis anvender andre geografiske datasæt og datasæt med en nøjagtighed, der er større end den i det formelle hjemmelsgrundlag – f.eks. kortbilaget i en lov eller en bekendtgørelse.

Det datasæt, som myndighederne i praksis anvender, og som er tilgængeligt for borgerne, skal svare til det datasæt, som det formelle hjemmelsgrundlag er knyttet til. Derved undgår man retlig usikkerhed med hensyn til, hvilke geodata der egentlig er retligt autoritative – kortbilaget eller de digitale data. Endvidere kan borgerne have en berettiget formodning for, at de tilgængelige offentlige data er retvisende, når der i øvrigt er tale om en regulering, der knytter sig til et retligt autoritativt kort. (Se også IFRO-Rapport nr. 240 s. 29)

## **Bilag 2. Notat vedrørende Natura 2000-kort og datasæt over habitatnatur**

Af

**Lasse Baaner**

**Helle Tegner Anker**

**Asger Janfelt**

**Juni 2017**



# 1 Baggrund

I Miljø- og Fødevarerministeriet anvendes der i vid udstrækning kort som led både i den generelle regulering og i konkret sagsbehandling, herunder ved administration af forskellige tilskudsordninger. I 2015 blev der truffet aftale om et projekt /1/, der skulle sætte fokus på forskellige kombinationer af kortgrundlag og retlig regulering, herunder analysere de forvaltningsretlige, strafferetlige og retssikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med forskellige former for geografisk stedfæstet lovgivning og kort-/GIS-baseret administration.

Projektet udgøres af tre dele. Del I giver på baggrund af den eksisterende viden en oversigt over de forhold, som myndighederne skal være opmærksomme på, når bestemmelser i love og bekendtgørelser skal georefereres, dvs. knyttes til bestemte områder, og når eksisterende datasæt skal bruges i nye reguleringssammenhænge. Del I er afrapporteret i form af et notat, der bl.a. indkredser en række opmærksomhedspunkter for georefereret regulering /2/.

Projektets del II, som dette notat indgår i, er case-baseret. Her skal de opstillede opmærksomhedspunkter i del I afprøves i relation til konkrete kort/datasæt. Derudover skal de konkrete muligheder for at styrke retssikkerheden og administrerbarheden af eksisterende eller ny georefereret lovgivning vurderes.

Resultaterne fra del I og II vil indgå i projektets del III, der skal opstille nogle generiske modeller for georefereret regulering samt belyse, hvilke lovtekniske muligheder der er for en vellykket integration af data fra geografiske informationssystemer i love og bekendtgørelser.

I forbindelse med projektet og casen har været afholdt en række styregruppemøder med deltagelse fra medarbejdere fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen og Miljøstyrelsen. Desuden er der udleveret forskelligt baggrundsmateriale, hvoraf en del har indgået i udarbejdelsen af dette notat.

## 2 Natura 2000-kort og den tilknyttede regulering

### 2.1 Om kortene over Natura 2000-områder

Der er ikke noget egentligt dokumentationsgrundlag for kortet over Natura 2000-områder. På baggrund af de foreliggende oplysninger fra Miljøstyrelsen må baggrunden for den kortmæssige afgrænsning af Natura 2000-områder skitseres som i det følgende.

Udpegningen og afgrænsningen af Natura 2000-områder daterer sig helt tilbage til 80-erne. Afgrænsningen af områderne skete dengang på papirkort. Miljøministeriet stod for processen og inddrog viden fra de daværende amter.

Ifølge teksten til en ældre vejledning /3/ har Ramsarområderne været udpeget siden 1977 (1987 for Vadehavets vedkommende), EF-fuglebeskyttelsesområder blev foreløbigt afgrænset i 1983, og den endelige afgrænsning af områderne blev gennemført med bekendtgørelse nr. 408 fra 1994. Herefter udsendte Skov- og Naturstyrelsen i juni 1995 kort over EF-fuglebeskyttelses- og Ramsarområder til amter og kommuner i 1:100.000. Habitatområderne blev første gang fastlagt ved bekendtgørelse nr. 782 fra 1998 (habitatbekendtgørelsen). Udpegningerne er senere justeret efter dialog med EU Kommissionen. Formelt set ind-

trådte forpligtelsen efter habitatdirektivet til endeligt at udpege habitatområderne først efter Kommissionens udarbejdelse af lister over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Kommissionens liste vedrørende det atlantiske biogeografiske område (herunder Danmark) forelå først i december 2004.

Et notat fra 1992 beskriver kriterierne for afgrænsningen af fuglebeskyttelsesområder, herunder at der er lagt vægt på at følge eksisterende fysiske grænser i landskabet /4/. Notatet er udarbejdet i forbindelse med, at grænserne blev justeret og fastlagt med større præcision.

Det er ikke præcist fastslået, hvornår områdegrensene er blevet digitaliseret, men det fremgår af en ældre beskrivelse af temaet i Arealinformation og andet materiale /4/, at temaet er digitaliseret på grundlag af Kort- og Matrikelstyrelsens Topografiske Kort i målestoksforhold 1:25.000.

Siden 1998 er datasættet blevet suppleret flere gange i forbindelse med, at områderne er blevet udvidet, eller der er kommet nye områder til. Der er ifølge Miljøstyrelsens oplysninger ikke herudover ændret på områdernes afgrænsning. I 2002 blev de digitale grænser indberettet til EU-kommissionen. Der er ifølge Miljøstyrelsens oplysninger ikke ændret i disse grænser siden.

I dag er Miljøstyrelsen dataansvarlig myndighed, og datasættet indgår i en lang række af andre myndigheders opgaveløsning.

Det er med aftalen om Naturpakken, indgået i maj 2016, /5/ vedtaget at gennemgå Natura 2000-udpegningen med henblik på at undersøge muligheden for at mindske andelen af intensivt drevne jordbrugsarealer og evt. udvide de udpegede områder med mere værdifuld natur, hvor det understøtter direktivets mål. I den proces har Miljøstyrelsen besluttet først at rentegne de gamle kort ud fra de gamle beskrivelser af, hvor stregerne formentlig skulle have gået /6/. Dette arbejde er igangsat og beskrevet i en teknisk anvisning /7/. Når projektet er tilendebragt, vil det formentlig være nødvendigt at indberette de nye grænser til EU Kommissionen, der ifølge Miljøstyrelsen som udgangspunkt accepterer rettelser på op til 5 procent.

## **2.2 Om data for habitatnatur**

Datasættet over Natura 2000-områder suppleres af et datasæt over udpegningsgrundlaget for de enkelte områder. Kortlægningen af dette har efter det oplyste pågået siden 2004. Udpegningsgrundlaget er kortlagt på baggrund af en dansk oversættelse og tilpasning /8/ af den europæiske registreringsvejledning /9/. I den danske manual beskrives bl.a. de forskellige naturtypers karakteristiske arter og afgrænsning mod ikke-omfattet natur. Manualen er yderligere specificeret i en række tekniske anvisninger udarbejdet af Århus Universitet, Institut for Bioscience /10/. Endelig har afgrænsningen af habitatnatur ifølge Miljøstyrelsens hjemmeside taget hensyn til afgrænsningerne af naturbeskyttelseslovens § 3 og 8 /11/.

Kortlægningen foregår efter Miljøstyrelsens oplysninger således: Miljøstyrelsen kortlægger løbende habitatnaturen. Som en del af Natura 2000-planlægningen kommer kortlægningen i høring. Den sidste høring skete således i 2012, og den næste vil finde sted i 2018. Når kortlægningen er slut, udarbejdes basisanalyser og herefter Natura 2000-planer. Kortlægningen indberettes til EU-Kommissionen umiddelbart inden basisanalyserne offentliggøres og opdateres også hos Miljøportalen.

Samlet set må det betragtes som ganske uoverskueligt, hvilke datasæt der stilles til rådighed for offentligheden på de forskellige portaler og anvendes af de forskellige myndigheder til forskellige formål.

Miljøstyrelsen har i forbindelse med projektet oplyst, at der eksisterer to kortlægningsdatasæt: Data fra førstegangskortlægning af lysåben natur fra 2004-07 og skov fra 2004-09 og data fra andegangskortlægning af lysåben natur 2010-12. Datasættet over habitatnatur findes dog offentliggjort på lidt forskellig vis. På geodatainfo.dk er det beskrevet, at kortlægning af habitatnaturtyper stammer fra Naturstyrelsens DEVANO-kortlægning 2004-2012 og består af temaet fra skovkortlægningen (2004-2009), kortlægningen af lysåben natur (2010-2012) samt kortlægningen af søer (2011-2012). Der linkes til Miljøportalens arealinformation. På Miljøportalens Arealinformation vises de tre temalag under temaet "habitatnatur". Naturtyperne kan findes ved opslag på de enkelte objekter. Objekterne i temaet ser ud til at være fra perioden 2004-2014. På en af de mange sider til Miljøportalens Help Center under emnet "Natur og rotter" beskrives datasættet som "*ikke længere gældende*" /12/.

På en af Miljøstyrelsens hjemmesider er der linket til Miljø- og Fødevarerministeriet/Naturstyrelsens MiljøGIS, hvor det datasæt, der ligger til grund for Natura 2000-planerne, er offentliggjort /13/. Dette datasæt er offentliggjort 20. april 2016 og viser de data, der ligger til grund for de endelige Natura 2000-planer 2016-2021. Det opdateres ifølge hjemmesiden ikke.

På samme hjemmeside er der linket til Miljø- og Fødevarerministeriets/Miljøstyrelsens MiljøGIS /14/, hvor der vises "*kvælstoffølsomme naturtyper i Natura 2000-områderne jf. "Vejledning om kvælstoffølsomme naturtyper i natura 2000-områder og udnyttelse af øgede gødningsnormer"*". Her er det angivet, at data er hentet fra Naturdatabasen december 2015. Tilsvarende vises det, der kaldes "*Kategori 1-natur (habitatnatur)*" med reference til bekendtgørelse 44/2016 – med visse angivne ændringer og forbehold.

### 2.3 Om Natura 2000-reguleringen

Den retlige regulering vedrørende Natura 2000-områder er på forskellig vis knyttet både til kortene over Natura 2000-områder, og til datasættet over udpegningsgrundlaget i de enkelte Natura 2000-områder. Reguleringen er spredt over en lang række regelsæt, og nærværende oversigt er ikke komplet.

For så vidt angår udpegningen af Natura 2000-områder indebærer udpegningen som udgangspunkt en pligt for myndighederne til at udarbejde Natura 2000-planer og kommunale handleplaner i medfør af miljømålsloven (lovbk. 119/2017).

Udpegningen af Natura 2000-områder sætter også visse rammer for lands-, kommune- og lokalplanlægning. Der er i november 2016 udstedt en ny bekendtgørelse nr. 1383/2016 om administration af planloven i forbindelse med internationale naturbeskyttelsesområder, der viderefører de hidtidige begrænsninger vedrørende planlægning for nye arealer i byzone eller sommerhusområder, vejanlæg, vindmølleklynger mv. i Natura 2000-områder.

Endvidere må der efter § 5 i habitatbekendtgørelsen (nr. 926/2016) ikke udlægges nye områder til råstof-indvinding på land. Når det drejer sig om råstoffer, er der også i råstoflovens (lovbk. 124/2017) § 24 fastsat en bestemmelse om, at miljø- og fødevarerministeren kan meddele påbud eller forbud, fastsætte nye vilkår og ændre eller tilbagekalde tilladelser og godkendelser med henblik på at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i Natura 2000-områder.

Når det gælder habitatvurderinger efter habitatbekendtgørelsens regler, er Natura 2000-udpegningerne ikke i sig selv afgørende for de vurderingskrav, der gælder i forhold til planer og projekter. Disse krav gælder både for aktiviteter inden for og uden for Natura 2000-områder, og det afgørende er, om planen eller projektet kan påvirke udpegningsgrundlaget i området væsentligt.

Selve afgrænsningen af Natura 2000-områder er kun i begrænset omfang koblet til umiddelbart retligt forpligtende bestemmelser for borgerne. Det gælder i forhold til naturbeskyttelseslovens (lovbk. 121/2017) og skovlovens (lovbk. 122/2017) anmeldeordninger, hvorefter lodsejere mv. har pligt til at anmelde visse aktiviteter inden for Natura 2000-områderne.

Derudover har selve afgrænsningen af Natura 2000-områder betydning i forhold til forskellige tilskudsordninger administreret af Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. En række tilskudsordninger er særskilt fokuseret på arealer inden for Natura 2000-områder /15/, og landmænd kan efter EU-reglerne kun bibeholde grundbetaling på omdriftsarealer, der overgår til natur i forbindelse med opfyldelse af habitatdirektivets krav. Endelig har afgrænsningen af Natura 2000-områder betydning i forhold til krydsoverensstemmelsesreglerne, idet KO-kravene efter bekendtgørelse 157/2017 i et vist omfang er knyttet til, om overtrædelse af f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3 angår arealer, der ligger inden for et Natura 2000-område.

Særligt i forhold til husdyrbrug har Natura 2000-udpegningerne betydning i forhold til de krav, der stilles til ammoniakbelastningen fra husdyrbrug. I den gældende husdyrgodkendelseslov (lovbk. 442/2016) er det således et afgørende vurderingskriterium, om de ammoniakfølsomme naturtyper er beliggende inden for eller uden for et Natura 2000-område, jf. lovens § 7. De ammoniakfølsomme naturtyper i Natura 2000-områder – også kaldet kategori 1-natur – udgøres ifølge husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens (bek. 211/2017) bilag 3, pkt. A.2.b af de ammoniakfølsomme Natura 2000-naturtyper, der er kortlagt som en del af udpegningsgrundlaget. I denne sammenhæng har datasættet vedrørende udpegningsgrundlaget – herunder afgrænsning af de ammoniakfølsomme naturtyper – derfor afgørende betydning.

I den gældende husdyrregulering foretages der principielt en konkret vurdering i de enkelte husdyrgodkendelsessager, hvilket giver mulighed for en konkret vurdering af eksistensen og udstrækningen af de ammoniakfølsomme naturtyper – både i og uden for Natura 2000-områder. Det gælder for så vidt både i forhold til afstandskravet i husdyrgodkendelseslovens § 7 og i forhold til de såkaldte maksimale depositionskrav i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsens beskyttelsesniveau og de heri indeholdte afskæringskriterier på hhv. 0,2; 0,4 og 0,7 kg N/ha/år. Da husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen eksplicit refererer til de kortlagte ammoniakfølsomme naturtyper, vil der ikke umiddelbart være grundlag for, at eventuel tilstedeværelse af ikke-kortlagte naturtyper (inden for udpegningsgrundlaget) kan udløse krav vedrørende maksimal ammoniakdeposition. Derimod kan det ikke afvises, at en fejlagtig registrering eller kortlægning af en ammoniakfølsom naturtype kan blive problematiseret som et led i den konkrete godkendelsesbehandling.

I den nye husdyrregulering vil de særlige ammoniakdepositionskrav i forbindelse med husdyrgodkendelser blive videreført. Endvidere er der lagt op til, at der skal fastsættes en generel regulering i forhold til de ammoniakfølsomme naturtyper, der delvist vil være afhængig af, om naturtyperne er beliggende inden for eller uden for Natura 2000-områderne. Der forventes således fastsat generelle regler om udbringningsteknikker i zoner op til kategori 1- og kategori 2-natur.

I forhold til ovenstående dækker Natura 2000-reguleringen således:

- Miljøstyrelsens udarbejdelse af Natura 2000-planer med bindende virkning for kommuner og statslige myndigheder og kommunernes udarbejdelse af kommunale handleplaner.
- Kommunernes og Miljøstyrelsens kompetence til at indgå aftaler og give påbud i medfør af naturbeskyttelsesloven henholdsvis skovloven.
- Kommunernes udarbejdelse af kommune- og lokalplaner.
- Miljø- og fødevareministerens mulighed for at tilbagekalde råstoftilladelser mv.
- Myndighedernes habitatvurderinger af tilladelser, planer, regulativer mv.
- Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration i forbindelse med tilskudsordninger og krydsoverensstemmelse.
- Kommunernes vurdering af ammoniakbelastningen fra husdyrbrug i forbindelse med miljøgodkendelser.
- Borgernes anmeldepligt efter naturbeskyttelseslovens og skovlovens regler.

Beskyttelsesinteressen i en del af de ovennævnte situationer er imidlertid knyttet til de arealer med natur og levesteder, som er en del af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området – og ikke til hele Natura 2000-området.

Myndighedernes pligt til at udarbejde Natura 2000-planer, er heller ikke snævert knyttet til områdernes ydre afgrænsning. Det følger af forarbejderne til miljømålsloven, bemærkningerne til § 39 stk. 1 i 2003/1 LF 15, at det kan være nødvendigt i Natura 2000-planen at planlægge for arealer uden for de udpegede internationale naturbeskyttelsesområder, i det omfang en indsats her er nødvendig for at opfylde direktivkravene i områderne.

Forbuddet mod at udlægge råstofområder i medfør af habitatbekendtgørelsen er knyttet til områdernes ydre afgrænsning. Forbuddet kan fraviges med tilladelse fra Miljøstyrelsen.

Når det gælder regler rettet direkte mod borgere og virksomheder, så er det først og fremmest anmeldepligten i naturbeskyttelsesloven og skovloven, der følger områdernes ydre afgrænsning, men også i nogen grad reglerne om krydsoverensstemmelse, der dog ikke indebærer en materiel pligt for borgerne, men nærmere kan ses som et skærpet håndhævelseskrav.

Heroverfor står de regler, der knytter sig mere snævert til udpegningsgrundlaget for områderne, dvs. kortet over habitatnatur. Det gælder først og fremmest for habitatvurderingerne i medfør af habitatbekendtgørelsens eller tilsvarende regler. Det gælder imidlertid også for de eksisterende og fremtidige regler for godkendelse af husdyrbrug og udbringning af organisk gødning. Endelig gælder det for en del af skovlovens og naturbeskyttelseslovens aftalebeføjelser og påbudshjemler, at de også relaterer sig til udpegningsgrundlaget.

Situationen kan dermed ses på to måder. På den ene side kan man se grænserne for Natura 2000-områderne som meget betydningsfulde, idet forekomsten af visse naturtyper på arealer inden for disse grænser indebærer en betydelig indskrænkning i ejernes mulighed for at realisere projekter, udvidelser mv. eller foretage driftsomlægninger. På den anden side kan man se kortlægningen af udpegningsgrundlaget inden for de enkelte områder som det væsentlige kort – altså det kort, som de fleste restriktioner reelt er knyttet til. I det følgende arbejdes ud fra det sidstnævnte perspektiv, og der sondres mellem de to kort/datasæt. Kortlægningen af habitatnaturtyper i Natura 2000-områderne ses således som en selvstændig kortlægning, der

er styrende for en række afgørelser med væsentlig betydning for adressaterne samt for de planlagte generelle regler for udbringning af organisk gødning.

### 3 Vurdering af kortgrundlaget

Der er tale om eksisterende kort over Natura 2000-områder henholdsvis habitatnatur, der i lovgivningen tillægges en vis retsvirkning og indgår i grundlaget for en række afgørelser og myndighedsbeslutninger, som ovenfor beskrevet. I notatet vedrørende opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning er opstillet en række overvejelser, der kan støtte en analyse af det, man kunne kalde kortenes retlige robusthed. Disse opmærksomhedspunkter vurderes nedenfor. Desuden er suppleret med afsnit om strategisk miljøvurdering samt forvaltningsretlige og håndhævelsesmæssige aspekter.

#### 3.1 Bevidsthed mht. om datasættets objekter konstituerer en restriktion, repræsenterer en restriktion eller repræsenterer et fysisk fænomen

Det er væsentligt at være bevidst om, hvorvidt et givent datasæts objekter konstituerer en restriktion, repræsenterer en restriktion eller repræsenterer et fysisk fænomen. Det er afgørende for den måde, et givent geodatasæt kan anvendes på, at man er opmærksom på, om de pågældende data er retligt konstituerende, dvs. retligt autoritative, eller om de blot er (konstaterende) visninger, gengivelser eller repræsentationer af den formodede retlige eller fysiske virkelighed /16/.

Udpegningen af **Natura 2000-områder** sker ved bekendtgørelse 926/2016. Bekendtgørelsen har hjemmel i miljømålslovens (lovbkg. 119/2017) § 38, stk. 1, hvorefter miljø- og fødevareministeren udpeger internationale naturbeskyttelsesområder. Udpegningen af Natura 2000-områder er i den forstand retligt konstituerende, og kortet over Natura 2000-områder afgrænser i princippet entydigt og med retlig gyldighed Natura 2000-områderne i Danmark.

Som nævnt suppleres datasættet over Natura 2000-områder af et datasæt over udpegningsgrundlaget for de enkelte områder, datasættet over **habitatnatur**. Dette datasæt indtager som beskrevet en central plads i reguleringen. Umiddelbart er der ikke bestemmelser i den danske lovgivning, der bemyndiger Miljøstyrelsen til retligt autoritativt at afgrænse, hvilke arealer der indeholder hvilke naturtyper og dermed er omfattet af habitatdirektivets regler. Der knytter sig derfor en vis uklarhed til datasættets retlige status, selvom der ikke nødvendigvis forudsættes en udtrykkelig hjemmel til kortlægningen af habitatnatur.

På den ene side er der meget, der taler for at anse datasættet over habitatnatur for et datasæt over fysiske objekter – nemlig habitatnaturen. Set med de briller er der tale om en naturvidenskabelig kortlægning. På den anden side er der forhold, der taler for, at den kortlagte habitatnatur ikke primært skal ses som en kortlægning af de fysiske forhold, men mere en kortlægning af retlige forhold – nemlig af den natur, der er omfattet af habitatdirektivets regler, og som udløser et krav om beskyttelsesforanstaltninger og konsekvensvurdering. I det følgende arbejdes ud fra denne synsvinkel, hvor kortlægningen som udgangspunkt betragtes som retligt konstaterende. Det hindrer ikke, at kortlægningen i nogle sammenhænge kan have en (tilnærmelsesvis) retligt konstituerende karakter, hvor den som udgangspunkt lægges til grund for den retlige regulering, f.eks. i forhold til husdyrgodkendelsesloven (lovbkg. 442/2016). Som det fremgår nedenfor, vil der dog være mulighed for at korrigere fejlagtige registreringer, dvs. at kortlægningen ikke fuldt ud er retligt konstituerende.

Det er som udgangspunkt de fastsatte bevaringsmålsætninger, der er afgørende for både forpligtelsen til at iværksætte aktive foranstaltninger og til at undgå forringelse fra både eksisterende og nye aktiviteter. Det vil sige, at der som udgangspunkt ikke skal lægges vægt på tilstedeværelse af eventuelle beskyttede naturtyper eller arter for hvilke der ikke er fastsat en bevaringsmålsætning. Det er dog ikke ensbetydende med, at der kan ses bort fra tilstedeværelsen af naturtyper eller arter, der ikke er angivet som en del af udpegningsgrundlaget, eller lokaliteter med naturtyper eller arter, der ikke er kortlagt af Miljøstyrelsen i forbindelse med fastlæggelse af bevaringsmålsætningen, idet der bl.a. skal lægges vægt på lokalitetens integritet.

### **3.2 Gør opmærksom på, at datasæt/geografiske objekter, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener, kun viser den registrerede viden hos myndigheden**

Datasættet over **habitatnatur** må generelt anses for retligt konstatende. Fælles for de retligt konstatende datasæt er, at de ikke nødvendigvis viser den retlige virkelighed, men blot viser den registrerede viden hos myndigheden /16/. Det forhold er det vigtigt at gøre opmærksom på – både over for borgere og andre myndigheder, der anvender datasættet.

Det må anbefales, at der gøres opmærksom på, hvor datasættet over habitatnatur udstilles, bruges eller downloades, at der kan være lokaliteter med uregistreret habitatnatur, ligesom der kan være lokaliteter med fejlagtigt registreret habitatnatur. Dette gælder ikke mindst på Miljø- og Fødevareministeriets Miljø-GIS.

### **3.3 Facilitér, at borgere og myndigheder kan få rettet datasæt/geografiske objekter, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener**

Objekterne i datasættet over **habitatnatur** repræsenterer et fysisk og retligt fænomen, her tilstedeværelsen af habitatnatur. Det er retligt konstatende geodata og kan således være misvisende med hensyn til tilstedeværelsen af habitatnaturen. Selv om kvaliteten af Miljøstyrelsen generelt vurderes at være god, kan der både være tale om unøjagtigheder i de geografiske objekters afgrænsning, manglende registrering af lokaliteter og egentlige fejlregistreringer.

Det er oplyst, at Miljøstyrelsen svarer på henvendelser vedrørende eventuelle fejlregistreringer, men at henvendelserne som udgangspunkt ikke umiddelbart medfører ændringer i datasættet. Det må derfor anbefales, at borgere, virksomheder og andre myndigheder kan gøre opmærksom på fejl og få rettet data, der er upræcise eller misvisende – gerne direkte via de løsninger, hvor kortmaterialet vises.

På mødet med Miljøstyrelsen blev det oplyst, at der forekommer henvendelser blandt andet i forbindelse med godkendelser af husdyrbrug, hvor Miljøstyrelsen revurderede eller berigtigede udpegningen af habitatnatur. Det må anbefales, at der generelt oplyses om den mulighed, både i forbindelse med husdyrgodkendelser og i forbindelse med andre sager, hvor datasættet over habitatnatur spiller en væsentlig rolle.

### **3.4 Vurdér datasæt, der konstaterer restriktioner med hensyn til fuldstændighed og geografisk nøjagtighed i relation til den pågældende anvendelse i afgørelsesgrundlaget**

Datasættet over **habitatnatur** er konstatende i relation til de restriktioner, der er knyttet til habitatnaturen. Den slags konstatende datasæt er ikke retligt autoritative, og deres fuldstændighed er et spørgsmål om, hvorvidt kortet er retvisende med hensyn til tilstedeværelsen af en restriktion eller ej. Det er vigtigt, at myndighederne kan vurdere dette forhold, når datasættet anvendes /16/. Vurderingen af dette i forhold til



den aktuelle eller påtænkte anvendelse kan opdeles i en vurdering af risikoen ved, at kortet er falsk negativt eller falsk positivt med hensyn til tilstedeværelse af restriktionen. Altså risikoen ved, at kortet fejlagtigt viser, at der ikke er en restriktion eller fejlagtigt viser en restriktion, som ikke er der. For habitatnatures vedkommende foreligger der efter det oplyste ikke det fornødne grundlag for at foretage denne vurdering.

Der er også behov for at vurdere, med hvilken geografisk opløselighed datasættet kan anvendes. Vurderingen af den geografiske nøjagtighed angives typisk i et mindste målestoksforhold for kortets anvendelse eller en geografisk nøjagtighed "i marken". Vurderingen foretages typisk på baggrund af den specifikation, der, som omtalt i afsnit 2.2, ikke er helt tydelig for habitatnatures vedkommende.

### 3.5 Vurdér datasæt, der konstituerer restriktioner med hensyn til geografisk nøjagtighed i relation til den påtænkte anvendelse i afgørelsesgrundlaget

Konstituerende kort, som kortet over afgrænsningen af **Natura 2000-områderne**, er retligt autoritative. Det betyder, at kortets objekter skal fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. Et væsentligt element i den fortolkning er kortets geografiske nøjagtighed. For at anvende retligt autoritative kort i en afgørelse eller sagsbehandling må man i de fleste tilfælde kende eller kunne vurdere datasættens geografiske nøjagtighed.

Kortene i bekendtgørelse 926/2016 har ikke angivet noget målestoksforhold, men det ligger formentlig et sted omkring 1:4.000.000, hvilket i praksis betyder, at kortet har en nøjagtighed i marken på nogle kilometer. Kortbilaget i bekendtgørelsen er dermed i praksis uanvendeligt for de tilknyttede anmeldeordninger og tilskudsordninger.

Det er da også de digitale datasæt, der i praksis bruges af myndighederne. På portalen Geodatainfo [www.geodata-info.dk](http://www.geodata-info.dk) står Miljøstyrelsen som dataansvarlig for habitatområderne og, at datasættet har en geografisk opløselighed på 1:10.000. Det giver anledning til en diskussion af det formelle hjemmelsgrundlag for de kort og datasæt, der i praksis anvendes.

Det er ikke undersøgt, hvilke digitale datasæt de forskellige myndigheder anvender – og om de er ens eller forskellige. Nogle kommuner kan muligvis tænkes at anvende forældede datasæt, f.eks. i det omfang de downloader datasættene til eget GIS. Udgangspunktet er dog, at det er data fra Miljøportalen, der skal anvendes, og de fleste myndigheder er formentlig direkte koblet op hertil.

### 3.6 Tjek datasæt, der konstituerer restriktioner med hensyn til hjemmelsgrundlag

Afgrænsningen af **Natura 2000-områder** er konstituerende i forhold til anmeldepligten i skovloven og naturbeskyttelsesloven – og delvist i forhold til husdyrgodkendelseslovens afstandskrav. Det er vigtigt, at hjemmelsgrundlaget for de datasæt, der anvendes, er i orden. Hvis de retligt konstituerende geodata er dem, der er gengivet i form af et kort i en bekendtgørelse, er det principielt dette kort, der må anvendes. Det er tvivlsomt, om der generelt er hjemmel til, at myndighederne i praksis anvender andre geografiske datasæt og datasæt med en nøjagtighed, der er større end den i det formelle hjemmelsgrundlag – f.eks. kortbilaget i en lov eller en bekendtgørelse.

Der kan i flere henseender sættes spørgsmålstejn ved afgrænsningen af Natura 2000-områderne. I praksis er der formentlig flere af følgende kort og datasæt i spil, hvor de digitale datasæt efter det oplyste dog er identiske:

- De pdf-kort, der er vedhæftet den gældende bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder, bekendtgørelse 926/2016.
- Det datasæt, der er indberettet til Kommissionen.
- Det datasæt, der stilles til rådighed for myndighederne og vises i Miljøportalens Arealinformation.
- Det datasæt, der er anvendt til de gældende Natura 2000-planer.
- De ældre papirkort, der blev udarbejdet af staten og brugt af styrelser og amter op gennem 80-erne og 90-erne.

Den nuværende bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder indeholder følgende formuleringer (i uddrag).

**§ 1.** *Bekendtgørelsen udpeger internationale naturbeskyttelsesområder og fastsætter regler for administrationen af områderne. Bekendtgørelsen udpeger følgende internationale naturbeskyttelsesområder:*

- 1) *Fuglebeskyttelsesområder.*
- 2) *Habitatområder.*
- 3) *Ramsarområder.*

[...]

**§ 3.** *De følgende udpegede områder er vist på kortbilag nr. 1-4, der findes hos Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning og kommunerne:*

- 1) *Bilag nr. 1: Internationale naturbeskyttelsesområder.*
- 2) *Bilag nr. 2: Habitatområder.*
- 3) *Bilag nr. 3: Fuglebeskyttelsesområder.*
- 4) *Bilag nr. 4: Ramsarområder.*

Det fremgår, at bekendtgørelsen *udpeger* områderne, at områderne er *vist* på bekendtgørelsens kortbilag, og at kortbilagene også *findes* hos Miljøstyrelsen og kommunerne. Der er dog efter det oplyste ingen fysiske kort hos kommunerne – kommunerne trækker på miljøportalens data og kan printe ”kort” derfra om nødvendigt. De ældre papirkort, der blev udarbejdet af staten op gennem 80-erne og 90-erne findes efter det oplyste stadig hos Miljøstyrelsen. Der er tale om kort i 1:25.000 hvor områderne er indtegnet med tusch og med en præcision på 50-100 m i marken.

På den baggrund er det vanskeligt at afgøre, hvilke kort eller data, der er de retligt autoritative kort/data, og det må anbefales, at bekendtgørelsens formuleringer genovervejes.

Det er også vigtigt, at det er de konstituerende datasæt, der udstilles, og ikke kopierede afledte eller transformeret datasæt. Det er vigtigt for retssikkerheden, entydigheden og kommunikationen mellem myndigheder og borgere, og det understøtter genbrug af data i overensstemmelse med INSPIRE-direktivets principper om, at data kun indsamles og opbevares et sted.

Det er ikke hensigtsmæssigt, at der arbejdes med flere kopier af de samme datasæt, og lokale kopier hos de enkelte myndigheder øger risikoen for, at der træffes afgørelser på baggrund af forældede eller forkerte datasæt. Hvad angår datasættet over Natura 2000-områder, er dette problem vanskeligt at bedømme, da der ikke er fuld klarhed over, hvad der skal anses som de originale datasæt.

Det datasæt, som myndighederne i praksis anvender, og som er tilgængeligt for borgerne, skal svare til det datasæt, som det formelle hjemmelsgrundlag er knyttet til. Derved undgår man retlig usikkerhed med hensyn til, hvilke geodata der egentlig er retligt autoritative – kortbilaget eller de digitale offentligt udstillede data. Endvidere kan borgerne have en berettiget formodning for, at de tilgængelige offentlige data er retvisende, når der i øvrigt er tale om en regulering, der knytter sig til et retligt autoritativt kort.

## 4 Strategisk miljøvurdering (SMV) mv.

Når kort eller geodata indgår som en del af en retlig regulering, er det vigtigt at tage stilling til, om der i forbindelse med etablering eller ændring af kortgrundlaget skal foretages en strategisk miljøvurdering (SMV), jf. lov om miljøvurdering af planer og programmer (lovbk. 1533/2015).

Ifølge SMV-reglerne skal der for planer og programmer, der fastsætter rammer for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivets bilag eller andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet, som udgangspunkt foretages en strategisk miljøvurdering (SMV). EU-Domstolen har i en række sager fastlagt en ganske bred forståelse af planbegrebet, og det er understreget, at det ikke er dokumentets form eller benævnelse, der er afgørende, men derimod dokumentets karakteristika, se bl.a. C-105/09 og C-106/09 *Terre Wallone* om nitrathandlingsprogrammer. I dommen C-43/10 *Aitoloakarnanias* fastslog Domstolen, at en plan eller et program er *"en retsakt, der fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt"*. Generel regulering kan derfor også udgøre en plan, der forudsætter en SMV.

Dette er ligeledes fastslået af EU-Domstolen i en nyere sag, C-290/15 *D'Oultremont et al.* om en anordning vedrørende tekniske krav for bl.a. støj og lysgener fra vindmøller. Den pågældende anordning kan sammenlignes med en bekendtgørelse. I sagen anførte Domstolen, at *"planer og programmer"* vedrører *"enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet"*. Domstolen fandt på baggrund heraf, at anordningen måtte betragtes som en plan eller et program i henhold til SMV-direktivet og derfor som udgangspunkt skulle være genstand for en strategisk miljøvurdering. I den pågældende sag var der tidligere udarbejdet en *"referenceramme"* for vindmøller med et tilhørende kortmateriale, der havde været genstand for en strategisk miljøvurdering.

Det må dog formentlig fortsat antages, at det ikke er kortmaterialet i sig selv, der skal være genstand for en strategisk miljøvurdering, men derimod den samlede retlige ramme, som kortmaterialet indgår i. I relation til udpegning og afgrænsning af Natura 2000-områder kan der argumenteres for, at der med udpegningen fastlægges en ramme for efterfølgende projekter, idet den til udpegningen knyttede regulering fastlægger særlige kriterier for efterfølgende stillingtagen til konkrete projekter mv. Tilsvarende kan gælde andre former for regler eller retlige rammer, der knyttes til udpegningen af Natura 2000-områder. Eksempelvis er udarbejdelsen af Natura 2000-planer omfattet af SMV-kravene.

Kortlægningen og registreringen af beskyttet habitatnatur kan næppe i sig selv betragtes som en plan eller et program, der er omfattet af SMV-reglerne, men i det omfang den knyttes til en særlig regulering, må den samlede regulering formentlig antages at være omfattet af SMV-reglerne.

Såfremt der i forbindelse med en sådan regulering gennemføres en SMV, vil det formentlig være muligt i denne at tage højde for, at der kan ske efterfølgende justeringer af kortmaterialet, uden at dette i sig selv bliver omfattet af SMV-reglerne. Det kan navnlig være tilfældet, hvor der blot er tale om, at man som følge af ny viden tilpasser kortet til den faktiske virkelighed, kortet skal regulere, og dermed ikke går ud over de forudsætninger, der er lagt til grund for den foretagne miljøvurdering. Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis der skete en opdatering vedrørende den kortlagte habitatnatur. Er der derimod tale om en mere systematisk revision af f.eks. Natura 2000-områdernes afgrænsning, kan der være behov for, at der gennemføres en SMV.

I øvrigt må det påpeges, at det i forhold til planer og programmer, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, også kan være nødvendigt at overveje, om der skal gennemføres en habitatvurdering i forbindelse med udstedelse af generelle regler, der kan potentielt påvirke Natura 2000-områder.

## 5 Forvaltningsretlige aspekter

Udpegningen af **Natura 2000-områder** er retligt konstituerende i den forstand, at kortbilagene til bekendtgørelse 926/2016 indgår i selve retsgrundlaget for naturbeskyttelseslovens og skovlovens anmeldeordninger samt for anvendelsen af vurderingskriterierne i den nugældende husdyrlov, jf. afsnit 0 og **Error! Reference source not found.** ovenfor.

Spørgsmålet om, hvorvidt en given geografisk lokalitet er beliggende i et Natura 2000-område eller ej, bliver dermed et fortolkningsspørgsmål. Fortolkningstvilen opstår principielt set i alle de tilfælde, hvor lokalitetens placering inden for Natura 2000-området eller ej ikke kan fastslås ud fra bekendtgørelsens kortbilag alene. Det skal ses i lyset af, at kortbilagene som anført i afsnit 0 må antages at have en opløselighed i marken på et par kilometer.

De relevante fortolkningsfaktorer udgøres i første række af bekendtgørelsens kortbilag, der i denne sammenhæng vel nærmest må tillægges vægt på linje med reglens ordlyd, men altså netop ikke har den tilstrækkelige opløselighed i sig selv.

Hjemmelsgrundlaget for udpegningen – og dermed bekendtgørelsens kortbilag – er miljømålslovens § 36, stk. 1, hvorefter miljø- og fødevareministeren udpeger internationale naturbeskyttelsesområder på land og på havet.

Bemyndigelsen i lovens § 36 fik sin nugældende ordlyd ved lov nr. 508/2008, hvor den nationale udpegning blev gjort pligtmæssig i modsætning til tidligere, hvor der var tale om en ”kan”-beføjelse. I lovforslagets bemærkninger er der redegjort for, at kriterierne for udpegning af Natura 2000-områder fremgår af habitatdirektivets artikel 3 - 4 og direktivets bilag III og fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

Udpegning af habitatområder følger en særlig procedure, som er fastlagt i direktivet, hvor det er Europa-Kommissionen, der godkender medlemslandenes forslag til udpegning, hvorefter den endelige udpegning foretages på nationalt niveau.

Fuglebeskyttelsesområder udpeges efter fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Det gælder de områder, der er "bedst egnet" til at beskytte de fugle, der kræver udpegning af særlige områder. Ved vurderingen tages hensyn til behovet for at beskytte arterne inden for medlemslandets område. Der er tale om en umiddelbar forpligtelse for medlemslandene, der indtræder, så snart et område identificeres som "bedst egnet" i lyset af beskyttelsesbehovet.

Efter lovens § 36, stk. 2 kan ministeren endvidere foretage ændring i allerede udpegede områder. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ændringsbeføjelsen forudsættes anvendt i særlige tilfælde, hvis der foreligger nye oplysninger om hidtil ukendte forekomster af arter eller naturtyper, der kan begrunde en udpegning, eller helt undtagelsesvist, hvis der måtte foreligge klare fejl i afgrænsningen i forhold til det oplyste ved områdets udpegning.

I praksis anvender myndighederne de digitale geodata, der findes på [www.geodata-info.dk](http://www.geodata-info.dk) med Miljøstyrelsen som dataansvarlig. Der er tale om digitaliserede udgaver af de oprindelige papirkort, som efter det oplyste fortsat er i besiddelse hos Miljøstyrelsen.

Som nævnt i afsnit 0 har Miljøstyrelsen i 2016 besluttet at rentegne de gamle kort ud fra de gamle beskrivelser af, hvor stregerne formentlig skulle have gået. Af retningslinjerne for dette arbejde /6/ fremgår det, at der alene er tale om kvalitetssikring og fejlretning, som skal foretages forud for eventuelle egentlige ændringer. Herudover har Miljøstyrelsen også inden påbegyndelsen af rentegningen foretaget enkeltstående grænsejusteringer af Natura 2000-områder. Det er typisk sket efter henvendelse fra kommunale eller statslige myndigheder, hvor afgrænsningen i forbindelse med digitaliseringen af de oprindelige papirkort fejlagtigt f.eks. er kommet til at omfatte et havneområde.

I begge tilfælde foretages grænsejusteringen i de digitale kortdata alene med henblik på at sikre en mere retvisende repræsentation af de oprindeligt udpegede områder og er ikke udtryk for en ændring af selve udpegningen efter miljølovens § 36, stk. 2.

De digitale geodata udgør – i modsætning til bekendtgørelsens kortbilag – ikke noget bindende retsgrundlag i sig selv. Det gælder også, selvom de digitale geodata er indberettet til EU-Kommissionen. Myndighederne kan efter dansk ret således alene anvende den grænsedragning over for private borgere og virksomheder, der følger af bekendtgørelsens kortbilag.

Noget andet er, at de digitale kortdata vil kunne danne grundlag for en direktivkonform fortolkning af bekendtgørelsens kortbilag, hvis de faktisk er indberettet til Kommissionen og dermed fastlægger de geografiske rammer for Danmarks forpligtelser i henhold til habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet.

Pligten til direktivkonform fortolkning er et EU-retligt princip, hvorefter de nationale domstole ved anvendelsen af national ret er forpligtet til at tage hensyn til samtlige bestemmelser i denne ret og til at benytte sig af de fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne, for i videst muligt omfang at fortolke den nationale ret i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål med henblik på at opnå det resultat, der tilsigtes med direktivet. Pligten begrænses af generelle retsprincipper, og at den ikke kan tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret, jf. EU-Domstolens dom af 19. april 2016 i sag C-441/14 Ajos, præmis 31 og 32. I dansk ret er pligten til direktivkonform fortolkning senest bekræftet ved Højesterets dom af 6. december 2016 (sag 15/2014).

Med EU-konform fortolkning menes her konkret en fortolkning, hvor spørgsmålet om, hvorvidt en given geografisk lokalitet ligger inden for et Natura 2000-område eller ej, besvares på grund af de til Kommissionen anmeldte geodata, med mindre disse fraviger bekendtgørelsens kortbilag i et omfang, hvor en sådan fortolkning ikke vil være mulig efter de fortolkningsprincipper, der er anerkendt i dansk ret.

Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt de digitale geodata i sig selv gengiver den oprindelige afgrænsning korrekt, vil det som yderligere fortolkningsfaktor først og fremmest være relevant at inddrage de kriterier, som den oprindelige afgrænsning er efter i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet.

Herudover vil det være relevant at inddrage de interne administrative retningslinjer og den praksis, som ligger til grund for myndighedernes løbende arbejde med at fejlrrette og kvalitetssikre de eksisterende geodata /6/.

Andre forudsætninger og retningslinjer vedrørende afgrænsningen kan udledes af Naturstyrelsens vejledning til habitatbekendtgørelsen fra juni 2011 /17/, hvor det om afgrænsningen bl.a. fremgår, at denne ikke er fysisk markeret i landskabet, *"men følger typisk topografiske skel i landskabet, veje, diger mv. eller er sammenfaldende med andre former for administrative grænser, eksempelvis naturtyper registreret efter naturbeskyttelseslovens § 3, fredningsgrænser mv."*

Hvis den geografiske lokalitet f.eks. befinder sig i et eksisterende havneområde, men ikke utvivlsomt ligger inden for Natura 2000-området ifølge bekendtgørelsens kortbilag, vil lokaliteten efter den ovennævnte administrative praksis som udgangspunkt ikke kunne anses for en del af dette. Det gælder også, selvom de pågældende (fejlagte) geodata har været indberettet til Kommissionen.

Kortlægningen af **habitatnaturtyper** i Natura 2000-områderne er en retligt konstaterende kortlægning, som bl.a. er styrende for myndighedernes afgørelser i overensstemmelse med habitatbekendtgørelsen. Umiddelbart er der ikke bestemmelser i den danske lovgivning, der bemyndiger Miljøstyrelsen til retligt autoritativt at afgrænse hvilke arealer, der indeholder hvilke naturtyper og dermed er omfattet af habitatdirektivets regler.

Herved minder kortlægningen af habitatnaturtyper i Natura 2000-områderne om den vejledende registrering af § 3-beskyttede arealer, som kommunerne foretager i henhold til Skov- og Naturstyrelsens vejledning om registrering af beskyttede naturtyper /18/.

## 6 Håndhævelsesmæssige aspekter

Af håndhævelsesmæssige aspekter vedrørende udpegningen af Natura 2000-områder kan fremhæves de samme fortolkningsspørgsmål, der er redegjort for under de forvaltningsretlige aspekter i afsnit 5.

Tvivl om fortolkningen af selve retsgrundlaget i form af bekendtgørelsens kortbilag vil i en strafferetlig sammenhæng principielt ikke kunne fritage for ansvar, men efter omstændighederne kunne begrunde en straffesættelse.

I det omfang tvivlen afklares ved brug af direktivkonform fortolkning med udgangspunkt i de elektroniske geodata, der er indberettet til Kommissionen, vil domstolene alt andet lige dog nok være mindre tilbøjelige

til at fortolke retsgrundlaget til ugunst for borgeren i straffesager end i civile sager vedrørende gyldigheden af en administrativ afgørelse mv.

En eventuel usikkerhed om kortlægningen af habitatnaturtyper i Natura 2000-områderne angår derimod et faktisk spørgsmål vedrørende forekomst af habitatnatur på et givent areal. Mens domstolene i relation til den lignende problemstilling vedrørende § 3-natur alene har tillagt myndighedernes (fejlagtige) registreringer og hensynet til borgernes berettigede forventninger begrænset vægt i civile sager, jf. MAD 2005.1596 /19/, vil den samme usikkerhed efter omstændighederne kunne begrunde en mere lempelig uagtsomhedsvurdering i straffesager.

Der kan herved henvises til Holstebro Rets dom af 11. maj 2015 /20/, hvor to landmænd blev frifundet for overtrædelse af randzonenloven med den begrundelse, at de tiltalte alene havde udvist en så ringe grad af uagtsomhed, at det var betænkeligt at anse dem for skyldige. Retten lagde bl.a. vægt på, at der på gerningstidspunktet – i efteråret 2012 og foråret 2013 – herskede stor usikkerhed om den nærmere forståelse af randzonenloven, og at kompensationskortet med en foreløbig angivelse af hvilke vandløb, der var omfattet af randzonenloven, i alvorlig grad var behæftet med fejl.

Selvom der ikke kan ske en direkte sammenligning med randzonenloven, må det sammenfattende i håndhævelsesmæssigt perspektiv antages, at usikkerhed om kortlægningen af habitatnaturtyper i Natura 2000-områderne efter omstændighederne vil kunne begrunde en lempeligere uagtsomhedsvurdering fra domstolene i straffesager, mens en lignende fortolkningstvivil vedrørende udpegningen af Natura 2000-områderne principielt set alene vil kunne tillægges betydning ved en eventuel strafudmåling. Domstolenes tilbøjelighed til ved denne fortolkning at lægge afgørende vægt på de elektroniske geodata, der er indberettet til Kommissionen, til skade for borgeren vil i straffesager dog muligvis være mindre end i civile sager.

## 7 Konklusion

Det fremgår af habitatbekendtgørelsen, at Natura 2000-områderne er vist på bekendtgørelsens kortbilag, og at kortbilagene også findes hos Miljøstyrelsen og kommunerne. Der er dog efter det oplyste ingen fysiske kort hos kommunerne. De ældre papirkort, der blev udarbejdet af staten op gennem 80-erne og 90-erne findes efter det oplyste dog stadig hos Miljøstyrelsen. Der er tale om kort i 1:25.000 hvor områderne er indtegnet med tusch og med en præcision på 50-100 m i marken.

I praksis anvender myndighederne digitale datasæt. Der er imidlertid en vis uklarhed med hensyn til, hvilke datasæt de forskellige myndigheder anvender, og om de er identiske. Det er vigtigt for retssikkerheden, entydigheden og kommunikationen mellem myndigheder og borgere, at data kun indsamles og opbevares et sted. Det er ikke hensigtsmæssigt, at der arbejdes med flere kopier af det samme datasæt hos forskellige myndigheder. Det må anbefales, at formuleringerne i habitatbekendtgørelsen genovervejes, således at det fremgår, hvilke data der er de retligt autoritative data, og med hvilken geografisk opløselighed de er forudsat anvendt.

Vedrørende kortlægningen af habitatnatur samt udstillingen af data til offentligheden og levering af data til andre myndigheder må det anbefales, at der gøres opmærksom på, at der kan være lokaliteter med uregistreret habitatnatur, ligesom der kan være lokaliteter med fejlagtigt registreret habitatnatur. Tilsvarende



må det anbefales, at myndighederne generelt får et bedre oplyst grundlag for at vurdere, om datasættet er fuldstændigt og retvisende.

## 8 Referencer

1. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, NaturErhvervstyrelsen: *Tilsagn om tilskud til: Kort og Regulering II* af 21. december 2015. Journalnr. 33010-NIFA-15-624.
2. Lasse Baaner & Helle Tegner Anker: Opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning. Notat til NaturErhvervstyrelsen. April 2017. Institut for Fødevare- og ressourceøkonomi, Københavns Universitet.
3. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen: *Vejledning til Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse nr. 782 af 1. november 1998 om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder (EF-habitatområder, EF-fuglebeskyttelsesområder og Ramsarområder) med afsnit om habitatdirektivets artikel 12 og 13*. Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen 2001.
4. Skov og Naturstyrelsen, Økologisk kontor: *Notat om præciseringen af afgrænsningen af danske EF-fuglebeskyttelsesområder*. 10. juli 1992. Journalnr. SN 432/0-100.
5. Miljø- og Fødevareministeriet: *Aftale om Naturpakke*. Maj 2016
6. Miljø- og Fødevareministeriet, Naturstyrelsen: *Kvalitetssikring og fejlretning af eksisterende habitat- og fuglebeskyttelsesgrænser*. 27. oktober 2016.
7. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning: *Teknisk vejledning til kvalitetssikring og fejlretning af eksisterende habitat- og fuglebeskyttelsesgrænser*. Version 1.0. Den 19. oktober 2016.
8. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning: *Habitatbeskrivelser, årgang 2016. Beskrivelse af danske naturtyper omfattet af habitatdirektivet (NATURA 2000 typer)*. Version 1.05 med rettelser modtaget fra Miljøstyrelsen i forbindelse med projektet.
9. European Commission DG Environment: *Interpretation Manual of European Habitats – EUR 28*, April 2013.
10. Findes kun online, se <http://bios.au.dk/videnudveksling/til-myndigheder-og-saerligt-interesse-rede/fagdatacentre/fdc biodiversitet>
11. <http://SVANA.dk/natur/natura-2000/natura-2000-planer/fag/kortgrundlag-for-natura-2000-planer-2016-21>
12. <https://danmarksmiljoportal.zendesk.com/hc/da/articles/211689389>
13. <http://miljoegis.mim.dk/spatialmap?&&profile=natura2000planer2-2016>

14. [http://miljoegis.mim.dk/cbkort?selectorgroups=themecontainer%20Natura2000%20fredning&mapext=277608%206024994.2%201064040%206422715.8&layers=theme-gst-dtkska-erm\\_daempet%20ef\\_fugle\\_bes\\_omr%20ramsar\\_omr%20ef\\_habitat\\_omr%20theme-pg-natura\\_2000\\_omraader&mapheight=969&mapwidth=1925&profile=miljoegis-natura2000](http://miljoegis.mim.dk/cbkort?selectorgroups=themecontainer%20Natura2000%20fredning&mapext=277608%206024994.2%201064040%206422715.8&layers=theme-gst-dtkska-erm_daempet%20ef_fugle_bes_omr%20ramsar_omr%20ef_habitat_omr%20theme-pg-natura_2000_omraader&mapheight=969&mapwidth=1925&profile=miljoegis-natura2000)
15. Miljø- og Fødevareministeriet. NaturErhvervstyrelsen: *Naturpleje i Natura 2000. Tilskudsmuligheder 2016*.
16. Lasse Baaner, Helle Tegner Anker & Line Hvingel: *Nye perspektiver på dansk areallovgivning – om geodata og digitalisering*. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 3/2016, 93. årgang.
17. Miljøministeriet, Naturstyrelsen: *Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 Om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter*. Juni 2011.
18. Miljøministeriet, Skov - og Naturstyrelsen: *Vejledning om registrering af beskyttede naturtyper*. 1993.
19. Karnov Group: *Miljøretlige Afgørelser og Domme*, 2005 s. 1596.
20. Karnov Group: *Tidsskrift for Landbrugsret*, 2015 s. 288.

### **Bilag 3. Notat vedrørende oplandskortet til habitatområder med nitrutfølsomme habitatnaturtyper på udpegningsgrundlaget**

Af

**Lasse Baaner**

**Helle Tegner Anker**

**Asger Janfelt**

**Marts 2017**

## 1 Baggrund og proces

I Miljø- og Fødevareministeriet anvendes der i vid udstrækning kort som led både i den generelle regulering og i konkret sagsbehandling, herunder ved administration forskellige tilskudsordninger. I 2015 blev der truffet aftale om et projekt /1/, der skulle sætte fokus på forskellige kombinationer af kortgrundlag og retlig regulering, herunder analysere de forvaltningsretlige, strafferetlige og retssikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med forskellige former for geografisk stedfæstet lovgivning og kort-/GIS-baseret administration.

Projektet udgøres af tre dele. Del I giver på baggrund af den eksisterende viden en oversigt over de forhold, som myndighederne skal være opmærksomme på, når bestemmelser i love og bekendtgørelser skal georefereres, dvs. knyttes til bestemte områder, og når eksisterende datasæt skal bruges i nye reguleringssammenhænge. Del I er afrapporteret i form af et notat, der bl.a. indkredser en række opmærksomhedspunkter for georefereret regulering /2/.

Projektets del II, som dette notat indgår i, er case-baseret. Her skal de opstillede opmærksomhedspunkter i del I afprøves i relation til konkrete kort/datasæt. Derudover skal der arbejdes med de konkrete muligheder for at styrke retssikkerheden og administrerbarheden af eksisterende eller ny georefereret lovgivning. Det bemærkes, at nærværende notat er udarbejdet forud for vedtagelse af den nye husdyrregulering og således er baseret på det fremsatte lovforslag.

Resultaterne fra del I og II vil indgå i projektets del III, der skal opstille nogle generiske modeller for georefereret regulering samt belyse hvilke lovtekniske muligheder, der er for en vellykket integration af data fra geografiske informationssystemer i love og bekendtgørelser.

I forbindelse med projektet og casen har været afholdt en række styregruppemøder med deltagelse fra undertegnede og medarbejdere fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (tidligere NaturErhvervstyrelsen) og Miljøstyrelsen (herunder den tidligere Styrelse for Vand- og Naturforvaltning). Desuden er der udleveret forskelligt baggrundsmateriale, hvoraf en del har indgået i udarbejdelsen af dette notat. Endelig er der i projektperioden sendt et lovforslag i offentlig høring vedrørende en ny regulering af husdyrbrug og landbrugets anvendelse af organisk gødning /3/. Oplandskortet til habitatområder med nitratfølsomme naturtyper på udpegningsgrundlaget indgår i dette nye godkendelsessystem.

## 2 Den nye arealregulering under husdyrbrugloven

Miljø- og Fødevareministeriet har med forslaget til en ny husdyrbruglov (L114, FT 2016-17) lagt op til en adskillelse af reguleringen af anlæg og arealer for så vidt angår husdyrgødning og anden organisk gødning. Husdyrgodkendelserne vil herefter udelukkende fokusere på husdyrbrugenes anlæg, mens arealerne og den tilhørende anvendelse af husdyrgødning og anden organisk gødning reguleres gennem generelle regler, bl.a. på grundlag af et landsdækkende kortmateriale over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder.

### 2.1 Kortet over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder

Kortet over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder er udarbejdet for Miljøstyrelsen af DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi på baggrund af en kravspecifikation fra Miljøstyrelsen /4/. I tilknytning til opgaven er der udarbejdet et notat, der beskriver nogle af de valg, der er truffet i

ministeriet vedrørende størrelsen og afgrænsningen af oplandene /5/. Endelig er kortet ledsaget af et teknisk notat, som overordnet beskriver kortets udarbejdelse og dets datamæssige grundlag /6/.

Kortet bygger på en naturvidenskabeligt baseret registrering og kortlægning af bl.a. habitatnaturen inden for habitatområderne i forbindelse med Natura 2000-planlægningen og kortlægning af sø-typer samt vandløbs- og kystvandoplande i forbindelse med vandplanlægningen efter vandplanloven (lovbk. 126/2017).

Det, der her kaldes et kort, udgøres i virkeligheden af et datasæt, der, når det importeres i et GIS-program, danner en række polygoner, der kan vises i sammenhæng med andre temaer og baggrundsgrundkort eller luftfotos. Der er altså ikke tale om et fysisk kort, men om nogle data, der danner et kort på en skærm og evt. på papir hvis skærbilledet printes ud. Det er data, der kan opbevares i tabeller, en database eller et regneark.

Der er imidlertid ikke tale om "rene" topografiske data – altså data der udelukkende beskriver den fysiske virkelighed ud fra naturvidenskabelige kriterier og uden tilknytning til en bestemt retlig regulering. Registreringen af habitatnaturtyper i Natura 2000-områderne bygger på fælles europæiske kriterier vedtaget med henblik på at sikre en ensartet implementering af habitatreglerne og er dels knyttet til det retlige krav om udpegning af habitatområder, dels kravet om opnåelse og sikring af gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, områderne er udpeget til beskyttelse af /7/.

Der er også truffet en række administrative valg i forbindelse med DCE's dannelse af oplandsdata. Det er eksempelvis valgt at følge vandplanlægningens oplandsgrænser og det er valgt, at data fra 66 nitratfølsomme habitatnaturesøer med et opland på under 100 ha samt 3 våde heder, der ligger uden for oplande til marine nitratfølsomme naturtyper, ikke skal tages med i afgrænsningen af oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper.

Oplandskortet *i sig selv* er en integreret del af lovgivningen. Grænserne på oplandskortet er altså det, man kan kalde institutionelle, dvs. at de ikke som sådan repræsenterer en fysisk virkelighed, men derimod nogle administrative eller forvaltningsmæssige enheder. *Grundlaget* for oplandskortet er imidlertid en omfattende naturvidenskabelig kortlægning, idet det er dannet på baggrund af nogle omfattende GIS-analyser af eksisterende data, primært vandoplande og habitatnaturtyper. Det naturvidenskabelige datamæssige grundlag er imidlertid også i nogen grad fortolket på baggrund af det retlige grundlag, idet f.eks. habitatnaturtyperne er afgrænset på baggrund af de fælles europæiske definitioner knyttet til habitatdirektivets implementering.

Oplandskortet er altså ikke et rent topografisk eller faktisk naturvidenskabeligt kort, men derimod et administrativt kort, der både bygger både på et faktisk naturvidenskabeligt grundlag og nogle administrative og naturfaglige valg. Det bygger på en sammenstilling og udvælgelse af data fra eksisterende datasæt, der også indeholder generaliseringer og visse elementer af administrative valg.

Det er beskrevet i det tekniske notat, at en del af de geografiske data, der danner grundlag for udarbejdelsen af kortet, er baseret på digitalisering af analoge oplandsgrænser og vandløb i målestoksforhold 1:100.000 og 1:25.000 og dermed har en opløselighed på 50 - 100 meter i marken. Der er imidlertid efter det oplyste ingen indgående vurdering af overensstemmelsen mellem kortets oplandsgrænser og virkelighedens fysiske oplandsgrænser.

## 2.2 Indholdet af den foreslåede arealregulering

Kortet over oplande til nitrاتفølsomme habitatniveauer indgår som en del af en ny arealregulering, hvor der i første omgang blev lagt op til, at der med hjemmel i lovens §§ 5a og 5e fastsættes generelle regler om etablering af efterafgrøder målrettet 1) oplande til nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder med stigning i anvendelsen af organisk gødning og 2) kystvandoplande med et indsatsbehov i medfør af vandområdeplanerne. Reguleringen tilstræbes ifølge lovbemærkningerne ved fuld indfasning fra 2021 udmøntet i et samlet efterafgrødeareal på cirka 34.000 ha per år svarende til det antal ha med efterafgrøder, der ville have været krav om efter den gældende lovgivning. Det fremgår af det i december udsendte høringsudkast til en ny husdyrgødningsbekendtgørelse, at efterafgrødeprocenten vil variere fra 0 op til 38 procent af efterafgrødegrundarealet.

Ifølge lovbemærkningerne fordeles efterafgrøderne først for at kompensere for stigende anvendelse af organisk gødning i oplande til nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, hvorefter de resterende efterafgrøder fordeles til kystvandoplande med indsatsbehov iht. vandområdeplanerne. For så vidt angår de nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, vil efterafgrødekravene blive fastsat som et procentvist ekstra efterafgrødekrav for arealerne i oplandet alt afhængigt af, hvor meget brugen af organisk gødning er steget i oplandet. For så vidt angår oplande med indsatsbehov efter vandområdeplanerne, vil efterafgrødekravet fordeles efter, hvor stort indsatsbehovet er i forhold til landbrugsarealet samt i forhold til mængden af kvælstof fra organisk gødning.

Efterafgrødekravene fastsættes i husdyrgødningsbekendtgørelsen. De vil alene gælde for virksomheder, der er omfattet af gødskningslovens (lovbkg. 388/2016) § 2, og som har et efterafgrødegrundareal på mindst 10 ha. Gødskningslovens § 2 omfatter landbrug mv. med en årlig momspligtig omsætning fra planteavl, husdyravl, skovbrug eller kombinationer heraf over 50.000 kr. og med enten en husdyrbesætning over 10 dyreenheder, en husdyrtæthed over 1,0 dyreenhed/ha, eller som modtager mere end 25 tons husdyrgødning eller anden organisk gødning i planperioden. Ifølge udkast til ny husdyrgødningsbekendtgørelse vil kravet om husdyrefterafgrøder gælde for 1) jordbrugsvirksomheder med et efterafgrødegrundareal på 10 ha eller derover, 2) jordbrugsvirksomheder, der udbringer organisk gødning svarende til 30 kg N eller derover per ha harmoniareal og 3) jordbrugsvirksomheder, der har arealer i oplande til nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, hvor mængden af udbragt organisk gødning (opgjort efter indhold af kvælstof) er steget siden planperioden 2006/2007. Husdyrefterafgrødekravet vil ikke gælde for økologiske bedrifter. Det fremgår af bilag 3 i udkastet, at afgrødekravene differentieres for hhv. bedrifter, der udbringer mellem 30 og 80 kg N/ha organisk gødning, og bedrifter, der udbringer 80 kg N/ha i organisk gødning eller derover. Efterafgrødekravene er ikke stedfaste, men kan fordeles på hele bedriftens areal.

Administrativt vil efterafgrødekravene blive behandlet sammen med gødskningslovens generelle efterafgrødekrav som et samlet efterafgrødekrav, der indgår i og kontrolleres som en del af gødningsregnskabet.

## 3 Vurdering af det foreslåede kortgrundlag

Der er med den nye husdyrregulerings krav om efterafgrøder tale om en ny lovgivning, der skal georefereres. I det foreløbige notat vedrørende opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning /2/ er opstillet en række overvejelser, der kan støtte en analyse af det, man kan kalde georefereringens retlige robusthed. Med retlig robusthed forstås mulighederne for at administrere og håndhæve reglerne på en retssikkerhedsmæssigt betryggende måde. Endvidere er der i dette notat tilføjet et yderligere opmærksomhedspunkt

vedrørende strategisk miljøvurdering (SMV), som også må iagttages, når der udarbejdes kort, der danner en ramme for efterfølgende projekter.

### **3.1 Konstituerende datasæt giver øget gennemsigtighed og retssikkerhed**

Oplandskortet – eller datasættet – vil ifølge lovbemærkningerne være retligt konstituerende og udgøre en endelig udpegning af de arealer, der omfattes af bestemte efterafgrødekrav.

Retligt konstituerende geodata er geodata, der via bestemmelser i lovgivningen er gjort retligt autoritative. Det kan enten ske direkte ved lov, f.eks. ved henvisning til et etableret offentligt datasæt eller register, eller ved at loven bemyndiger en myndighed til at udpege, udlægge, afgrænse eller planlægge for bestemte forhold. De er på den måde en integreret del af retsgrundlaget og kan umiddelbart lægges til grund for retlige beslutninger og integreres i helt eller delvist automatiserede afgørelsessystemer.

I det foreliggende tilfælde er kortets afgrænsning således afgørende for, hvilke arealer (og bedrifter) der omfattes af efterafgrødekravene efter husdyrbrugloven (lovbk. 442/2016). Det må påpeges, at den retlige forpligtelse for landmændene findes i efterafgrødekravene, og at kortet ikke i sig selv er retligt forpligtende, selvom det har en konstituerende karakter.

Når bestemmelser i ny lovgivning på den vis knyttes til konstituerende geodatasæt, skabes der både øget gennemsigtighed og retssikkerhed med hensyn til, hvor præcis de pågældende regler finder anvendelse.

Lovteknisk kan lovgivningens bestemmelser stedfæstes enten via henvisning til et eksisterende register, en anerkendt geografisk ”nøgle”, eller til et offentligt geografisk informationssystem. Der er i praksis også mange tilfælde, hvor lovgivningens bestemmelser stedfæstes via et kortbilag til loven – en pdf-løsning kan man kalde det. Beslutningen om, hvordan stedfæstelsen lovteknisk skal ske, er væsentlig og diskuteres nedenfor i afsnit 3.5 i relation til opmærksomhedsnotatets punkt 10. Diskussionen uddybes i øvrigt i notatet, der indgår i projektets del III.

### **3.2 Tilstræb, at det er de konstituerende datasæt, der udstilles, og ikke kopierede afledte eller transformerede datasæt**

Det er vigtigt for retssikkerheden, entydigheden og kommunikationen mellem myndigheder og borgere, at det er de originale konstituerende datasæt, der stilles til rådighed for andre myndigheder og offentligheden. Der skal ikke være tvivl om, hvem der har dataansvaret, og hvilke data der er de retligt autoritative data. Det understøtter også genbrug af data og er i overensstemmelse med INSPIRE-direktivets principper om, at data kun indsamles og opbevares et sted.

Dette forhold taler for, at der lovteknisk arbejdes med registerløsninger frem for løsninger, hvor de geografiske objekter enten vises direkte i en bekendtgørelse eller indirekte via koordinatlister. Det datasæt, der i praksis vil blive anvendt, er det datasæt, der kan vises og downloades via myndighedernes GIS- og webserVICES – ikke datasættet eller koordinaterne som de vises på Retsinformation. Hvis man anvender registerløsningen vil det være muligt for borgere og andre myndigheder at tilgå de data, som er retligt autoritative, og ikke lokale eller centrale kopier hos de enkelte myndigheder. Dette er nærmere beskrevet i afsnit 3.5.

### **3.3 Opmærksomhed på stillingtagen til georefereringens opløselighed/generalisering/målestoksforhold i lovforarbejder mv.**

Konstituerende kort, som det påtænkte kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, er retligt autoritative. Det betyder, at kortets objekter skal fastlægges i marken på baggrund af en fortolkning af kortet. For at afgøre, hvor en oplandsgrænse ligger fysisk i landskabet, må man som udgangspunkt fortolke grænsen på kortet/skærmen i relation til topografi og landskabselementer.

For at anvende retligt autoritative kort – eller de geografiske datasæt, kortene er dannet på baggrund af – i en retlig sammenhæng, må man kende eller kunne vurdere datasættenes geografiske nøjagtighed, jf. også opmærksomhedsnotatets punkt 9. Det gælder både, når kort anvendes som led i en konkret regulering som grundlag for forvaltningsafgørelser, og når kort anvendes som led i en generel regulering. I begge tilfælde kan kortets nøjagtighed f.eks. være afgørende i en håndhævelsessituation.

Typisk er nøjagtigheden angivet ved et mindste målestoksforhold for kortets anvendelse eller den geografiske references nøjagtighed ”i marken”.

Der er en betydelig frihed for lovgiver til politisk at beslutte, hvilken kvalitet i det geografiske grundlag, der er tilstrækkeligt for en given regulering. Ministre og ministerier er imidlertid underlagt lovens konkrete be-myndigelse, når de i en bekendtgørelse kobler regulering til et geografisk grundlag.

Det er sædvanligt, at lovforarbejder ikke tager stilling til, hvor nøjagtig stedfæstet en given arealregulering skal være, men det styrker det retlige grundlag for en given regulering, hvis der f.eks. i lovforarbejder ud-trykkeligt er taget stilling til den forventede nøjagtighed i det geografiske grundlag.

Der er ikke en tydelig belysning af den geografiske nøjagtighed i relation til de nye krav om etablering af efterafgrøder målrettet nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder i lovforslaget. De op-landsdata, som kortet bygger på, har en opløselighed i marken på 50-100 m. Koordinaterne i bekendtgørel- sen har formentlig en absolut præcision på ned til 25 cm i marken ved anvendelse af GPS – men forarbej- derne tager ikke stilling til, med hvilken opløselighed kortet eller afgrænsningen skal kunne anvendes, dvs. om det f.eks. forudsættes anvendt på markniveau eller endnu mere detaljeret.

Hvis det nye oplandskort skal være robust i en håndhævelsessituation, f.eks. hvor en ejendom har arealer både inden for og uden for kortets oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, og oplandsgrænsen dermed har konkret betydning, så er det væsentligt, at der er taget stilling til, om kortets afgrænsninger forudsættes anvendt med f.eks. 1, 10, 50 eller 100 meters nøjagtighed i marken.

### **3.4 Opmærksomhed på stillingtagen til georefereringens skønsmæssige/politiske/planlæg- ningsmæssige element**

En arealregulerings retlige styrke er typisk både afhængig af det naturfaglige grundlag, det politiske grund- lag og det retlige grundlag for georefereringen. Når der er en stor generalisering, en stor usikkerhed eller en stor unøjagtighed i den naturfaglige kortlægning, kan den ikke stå alene som grundlag for reguleringen, men må suppleres med en politisk stillingtagen til, hvor grænserne skal trækkes.

Som det er anført i opmærksomhedsnotatet, er det vigtigt, at der i forbindelse med en konkret og konstitu- erende stedfæstelse af en regulering tages stilling til forholdet mellem det naturfaglige element og det poli-



tiske skøn ved grænsedragningen. Det styrker hjemmelsgrundlaget for den tilknyttede regulering. En betoning i forarbejderne af det administrative eller politiske skøn svækker således behovet for en stærk naturvidenskabeligt begrundet stedfæstelse.

Af forarbejderne til den nye lov om regulering af husdyrbrug, fremgår følgende.

*"I forbindelse med administrationen af det foreslåede husdyrefterafgrødekraav vil der blive anvendt kort, som vil blive kundgjort i bekendtgørelsesform. Kortene vil herudover kunne ses i Miljø- og Fødevareministeriets Tast selv-service, der bl.a. anvendes i forbindelse med administrationen af efterafgrødekraavet fastsat i medfør af gødskningsloven. Kortene vil endvidere blive gjort tilgængelige som egentlige digitale kort på en offentlig digital platform. Disse repræsentationer vil modsvare de i bekendtgørelsen anførte koordinater. Der vil blive anvendt to kort: Dels et kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, dels et kort over kystvandoplande fra vandplanerne. Kortene vil være retligt konstituerende i den forstand, at den angivne afgrænsning af oplande vil være umiddelbart bindende. Inden for disse oplande vil nogle bestemte værdier for henholdsvis stigning i anvendelsen af organisk gødning siden 2007 og indsatsbehov i henhold til vandområdeplanerne ligge til grund for beregningerne af efterafgrødekraavet efter husdyrbrugsloven. Udpegningen af oplande vil blive foretaget på det bedst tilgængelige videnskabelige grundlag. For så vidt angår kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, vil der blive anvendt et kort, som DCE, Aarhus Universitet, i sommeren 2016 har udarbejdet. Kortet er baseret på eksisterende viden om kvælstoffølsomme områder, idet oplande under en vis størrelse til kvælstoffølsomme naturtyper dog ikke er taget med, da den foreslåede kvælstofmodel ikke kan målrette efterafgrødekraavet til små oplande, og der dermed ikke vil være sikkerhed for, at efterafgrøderne placeres i oplandene til de pågældende naturtyper. Kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder ledsages af et teknisk notat udarbejdet af Aarhus Universitet, hvor grundlaget for udarbejdelsen af kortet er beskrevet. Notatet offentliggøres samtidig med høring af bekendtgørelsen over kortet. For så vidt angår kortet over kystvandoplande, anvendes det kort, som har været anvendt i forbindelse med vandområdeplanlægningen. I og med, at kortet optages som bilag til en bekendtgørelse, vil det få retlig bindende virkning i relation til kvælstofreguleringen inden for rammerne af husdyrbrugloven. Kortenes afgrænsning fastlægges administrativt i bekendtgørelser og vil gælde indtil en eventuel opdatering af bekendtgørelserne. Selve grænsedragningen i kortene kan ikke påklages, men der kan rettes op på eventuelle upræcisheder i forbindelse med kortenes opdatering. Opdatering af kortene kan ske, bl.a. hvis Miljøstyrelsen og Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning vurderer, at der er ny faglig viden, der begrundet en opdatering af oplandene til nitratfølsomme habitatnatur, eller hvis kystvandoplandsinddelingen ændres i forbindelse med en ny generation af vandområdeplaner".*

Oplandskortet er som beskrevet ikke udarbejdet på baggrund af en ny naturvidenskabelig kortlægning. Det er fremstillet ved behandling af eksisterende data, hvoraf nogle er af nyere og andre af ældre dato, og det bygger både på et naturvidenskabeligt grundlag og nogle hertil knyttede administrative valg. Det indeholder generaliseringer og visse elementer af politiske skøn. Kortets geografiske overensstemmelse med virkeligheden er ikke udtrykkeligt belyst.

Det er hensigtsmæssigt, hvis der i forarbejderne tages tydeligt stilling til elementet af administrativt skøn i de nye kort. Forholdet mellem et administrativt/politisk skøn og en naturfaglig begrundelse kan have særlig betydning i situationer, hvor reguleringen kan have en indgribende karakter over for den enkelte landmand.

I udkastet til ny husdyrgødningsbekendtgørelse lægges der op til en differentiering i efterafgrødekravene på 0 til 38 procent. Det kan ikke afvises, at en stor differentiering og et efterafgrødekrav på 38 procent for nærmere angivne (små) oplande kan være problematisk i forhold til grundlovens § 73 også i situationer, hvor der er en klar naturfaglig begrundelse. Det fremgår af udkastet til ny husdyrgødningsbekendtgørelse, at kravet i praksis vil blive ”fortyndet”, da bedrifter ofte vil have betydelige arealer uden for det pågældende opland. Dette ændrer dog ikke ved, at nærmere afgrænsede arealer udløser et betydeligt højere efterafgrødekrav end øvrige arealer, selvom efterafgrødearealet kan fordeles på hele bedriften. Ifølge det oplyste har Miljøstyrelsen i samarbejde med Justitsministeriet foretaget en vurdering af forholdet til grundlovens § 73 og lagt til grund, at det er højst usandsynligt, at den nye arealregulering samlet set vil kunne ramme enkelte bedrifter så atypisk hårdt, at det vil have karakter af ekspropriation. En tilsvarende vurdering vil blive foretaget ved ændringer af husdyrgødningsbekendtgørelsen, hvor der vil kunne fastsættes en dispensationsregel, hvis der er behov for det. Det er ikke formålet med dette notat at gå ind i en nærmere vurdering af de ekspropriationsretlige forhold. Det må dog påpeges, at jo mere intensiv (og differentieret) regulering, der er tale om, jo større kan behovet være for klart at kunne redegøre både for kortmaterialets faktuelle grundlag og geografiske præcision.

### 3.5 Tjek datasæt, der konstituerer restriktioner med hensyn til hjemmelsgrundlag

Geografiske data kan gøres retligt autoritative på flere måder. Før det første kan de vises på et kort, der indgår som et bilag til en lov eller bekendtgørelse, det man kan kalde en pdf-løsning. En anden mulighed er at knytte dem til en anerkendt geografisk nøgle – f.eks. matrikelregisteret, ejendomsregisteret eller bygge- og boligregisteret. Endelig kan der oprettes et nyt og selvstændigt register efter en bemyndigelse i lovgivningen. Der er altså flere måder, hvorpå geodata kan gøres til en integreret del af retsgrundlaget og umiddelbart kan lægges til grund for retlige beslutninger.

Ifølge forarbejderne til den nye husdyrgodkendelseslov vil oplandskortene blive kundgjort i bekendtgørelsesform.

Der har i ministeriet været arbejdet med en model, hvor det er koordinaterne for datasættets objekter, der optages i en bekendtgørelse. Det vil resultere i en bekendtgørelse med mere end 3.000 siders UTM32N-koordinater. Det er dog ikke koordinat-bekendtgørelsen, der fastsætter de bindende krav til landmanden, men den bekendtgørelse, der fastsætter efterafgrødekravene med en henvisning til datasættet – i det foreliggende tilfælde koordinat-bekendtgørelsens afgrænsning af oplandene. Det fremgår også af lovbemærkninger til forslag til ny husdyrbruglov, at kortene vil kunne ses i Miljø- og Fødevareministeriets Tast selv-service, der bl.a. anvendes i forbindelse med administrationen af efterafgrødekravet fastsat i medfør af gødskningsloven og vil blive gjort tilgængelige som egentlige digitale kort på en offentlig digital platform. Der vil således i den konkrete case med kortet over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-oplande, både blive udstedt en bekendtgørelse med koordinater over oplandsafgrænsningen samt stillet digitalt kort til rådighed for offentligheden samt for landmanden til administration af husdyrefterafgrødekravet.

Den valgte løsning med angivelse af koordinater i en bekendtgørelse giver anledning til visse ulemper frem for den mere velafprøvede og gennemsigtige løsning, hvor en bemyndigelse i lovgivningen giver myndighederne mulighed for at føre et retligt autoritativt register over de pågældende oplande. Registerløsningen gør det bl.a. muligt at placere bemyndigelsen til at stedfæste reguleringen i det regelsæt, der fastlægger

selve reguleringen, dvs. efterafgrødekraevne, således, at der ikke er behov for to eller flere bekendtgørelser.

Som påpeget i opmærksomhedsnotatet anbefales det, at det datasæt, som myndighederne anvender, også i praksis er det datasæt, som stilles til rådighed for borgerne. En bekendtgørelse med cirka 3.000 siders koordinater tilfredsstiller ikke umiddelbart de almindelige krav om gennemsigtighed og retssikkerhed.

Et stykke lovgivning på 3.000 sider med afbrudte talrækker kan ikke kognitivt opfattes af mennesker. Det kan altså ikke forstås og fortolkes, som anden lovgivning kan, det kan ikke diskuteres og det kan ikke indgå i en materialesamling i en eventuel retssag. Lovgivning, som i sig selv er uforståelig for de personer, reguleringen retter sig til, er et brud med nogle helt grundlæggende lovgivningstraditioner, som nøje bør overvejes, inden det etableres som en praksis.

Situationen kan sammenlignes med, at man i stedet for at vise lovgivningen i ord og bogstaver på retsinformation, viste den bagvedliggende html-kode. Hvis man ønsker at lovgive med UTM32N-koordinater direkte i lovgivningen må det være Retsinformations opgave at stille et system til rådighed (et GIS), som kan vise de koordinater på en for den menneskelige hjerne meningsfuld måde. En koordinatbekendtgørelse henvender sig kun til tekniske specialister, der kan lægge tallene ind i GIS-programmer, og selv for teknikere vil det være vanskeligt og tidskrævende at bruge bekendtgørelsens talrækker direkte fra Retsinformation. Koordinatløsningen umuliggør, at borgerne, virksomheder, advokater og dommere selvstændigt og ud fra egne redskaber kan bedømme og kontrollere lovligheden af myndighedernes forvaltning.

Hvis man accepterer bekendtgørelser på flere tusinde sider, hvilket i sig selv er problematisk ud fra både praktiske men også retssikkerhedsmæssige grunde, ville man med lethed kunne lave almindelige kort i et målestoksforhold på mellem 1:15.000 og 1: 20.000. Det er et meget detaljeret kort, som umiddelbart vil kunne danne grundlag for en regulering på ejendoms- eller markniveau. Koordinat-løsningen er altså hverken retligt eller praktisk et godt alternativ til almindelige kort i billedformat.

## 4 Strategisk miljøvurdering (SMV) mv.

Når kort eller geodata indgår som en del af en retlig regulering, er det vigtigt at tage stilling til, om der i forbindelse med etablering eller ændring af kortgrundlaget skal foretages en strategisk miljøvurdering (SMV), jf. lov om miljøvurdering af planer og programmer (lovbkg. 1533/2015).

Ifølge SMV-reglerne skal der for planer og programmer, der fastsætter rammer for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivets bilag eller andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet, som udgangspunkt foretages en strategisk miljøvurdering (SMV). EU-Domstolen har i en række sager fastlagt en ganske bred forståelse af planbegrebet, og det er understreget, at det ikke er dokumentets form eller benævnelse, der er afgørende, men derimod dokumentets karakteristika, se bl.a. C-105/09 og C-106/09 *Terre Wallone* om nitrathandlingsprogrammer. I dommen C-43/10 *Aitoloakarnanias* fastslog Domstolen, at en plan eller et program er *"en retsakt, der fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt"*. Generel regulering kan derfor også udgøre en plan, der forudsætter en SMV.

Dette er ligeledes fastslået af EU-Domstolen i en nyere sag, C-290/15 *D'Oultremont et al.* om en anordning vedrørende tekniske krav for bl.a. støj og lysgener fra vindmøller. Den pågældende anordning kan formentlig sammenlignes med en bekendtgørelse. I sagen anførte Domstolen, at *"planer og programmer"* vedrører *"enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet"*. Domstolen fandt på baggrund heraf, at anordningen måtte betragtes som en plan eller et program i henhold til SMV-direktivet og derfor som udgangspunkt skulle være genstand for en strategisk miljøvurdering. I den pågældende sag var der tidligere udarbejdet en "referenceramme" for vindmøller med et tilhørende kortmateriale, der havde været genstand for en strategisk miljøvurdering.

På trods af den brede definition af planbegrebet må det formentlig fortsat antages, at det ikke vil være kortmaterialet i sig selv, der skal være genstand for en strategisk miljøvurdering, men derimod den samlede regulering som kortmaterialet indgår i. I relation til oplandskortet for nitratsfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder er det således spørgsmålet, om husdyrbruglovens efterafgrødekrav (med de tilknyttede kort) udgør en plan eller et program i henhold til SMV-reglerne. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at efterafgrødekravene ikke alene er rettet mod husdyrbrug, men derimod mod udbringningen af organisk gødning generelt. Der kan derfor diskuteres, om der er tale om en plan eller et program, der fastlægger rammer for projekter, der er opført på VVM-direktivets bilag 1 og 2.

Den dyrkningsmæssige anvendelse af landbrugsarealer udgør ikke et selvstændigt punkt i bilag 1 eller 2 (der svarer til miljøvurderingslovens bilag 3 og 4). Det kan diskuteres, i hvilket omfang den dyrkningsmæssige anvendelse af husdyrgødning falder ind under punktet "anlæg til intensiv husdyravl", f.eks. i forbindelse med godkendelse af et husdyrbrug. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at reglerne om efterafgrøder fastsætter rammer for sådanne projekter. Henset til den brede fortolkning, som EU-Domstolen har lagt til grund for de forelagte sager, kan det dog ikke afvises, at det vil være tilfældet. Således blev også nitrathandlingsprogrammerne anset for at fastsætte rammer for "anlæg til intensiv husdyravl" i C-105/09 og C-106/09 *Terre Wallone*. Endvidere må opmærksomheden henledes på, at SMV-reglerne også omfatter planer, der fastsætter rammer for andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet. I hvilket omfang, den dyrkningsmæssige anvendelse af landbrugsarealer i sig selv kan betragtes som et projekt, kan variere.

Samlet set må det derfor anbefales, at der ikke anlægges en snæver vurdering af, om der er SMV-pligt eller ej i forbindelse med udarbejdelse af ny regulering og tilhørende kortmateriale.

Såfremt der gennemføres en SMV, vil det formentlig være muligt i denne at tage højde for, at der kan ske efterfølgende justeringer af kortmaterialet, uden at dette i sig selv bliver omfattet af SMV-reglerne. Det kan navnlig være tilfældet, hvor der blot er tale om, at man som følge af ny viden tilpasser kortet til den faktiske virkelighed, kortet skal regulere, og dermed ikke går ud over de forudsætninger, der er lagt til grund for den foretagne miljøvurdering. Eksempelvis vil en justering af oplandsgrænserne i overensstemmelse med ny viden om de faktiske forhold blot betyde, at reguleringen rammer mere præcist i forhold til de faktiske forhold og dermed være i tråd med de forudsætninger, der er lagt til grund i en miljøvurdering af efterafgrødekravene i de enkelte oplande. Er der derimod tale om, at der f.eks. inddrages et helt nyt opland i reguleringen, der dermed bliver omfattet af efterafgrødekravene, eller disse væsentligt ændres for de enkelte områder, vil det formentlig være omfattet af SMV-reglerne.

I øvrigt må det påpeges, at det også kan være nødvendigt at overveje, om der skal gennemføres en habitatvurdering i forbindelse med udstedelse af generelle regler, der potentielt kan påvirke Natura 2000-områder.

## 5 Forvaltningsretlige aspekter

Oplandskortet indgår i en generel regulering, der udarbejdes med hjemmel i husdyrbruglovens § 5a og 5e. Ud over den usikkerhed der på det foreliggende grundlag består om kortets geografiske opløselighed og geografiske nøjagtighed i forhold til den fysiske virkelighed, ses der ikke særlige opmærksomhedspunkter i forhold til den almindelige forvaltningsret, herunder hjemmelskrav.

Derimod kan man overveje, om det er i fuld overensstemmelse med de forfatningsmæssige hensyn, der varetages med kundgørelseskravet i grundlovens § 22, at vælge en lovteknisk model, hvor kortet kundgøres i form af en bekendtgørelse med mere end 3.000 siders UTM32N-koordinater, som reelt kun fremstår læsbar for borgeren ved en efterfølgende maskinel konvertering til kortform. Dette gælder principielt også, selvom koordinaterne vil blive brugt til at danne et digitalt kort, der stilles til rådighed for offentligheden, idet der herved kan opstå usikkerhed, med hensyn til hvilket datasæt der er det retligt autoritative.

For så vidt angår tilgængeligheden af kortmateriale kan der henvises til betænkning nr. 1464/2005 om lovtidende i elektronisk form, s. 38, hvor udvalget anførte følgende om de krav om tilgængelighed til lovteksten, der må antages at følge af grundlovens § 22:

*”Der kan således på grundlovens § 22 støttes et krav om en kundgørelse af loven, som sikrer, at borgerne har mulighed for at få kendskab til loven. Det må i forlængelse heraf antages, at det er bedst stemmende med grundlovens kundgørelseskrav, hvis tilrettelæggelsen af den almindelige kundgørelsesordning fører til, at love udbredes i et sådant omfang og på en sådan måde, at borgerne enkelt og uden væsentlige omkostninger kan gøre sig bekendt med dem. Kundgørelse bør således ske på en måde, så alle i princippet kan få kendskab til lovteksten uden større omkostninger og besvær, herunder navnlig at det ikke forudsætter anvendelse af ikke-almindeligt tilgængeligt teknisk udstyr.” (understregning tilføjet)*

Spørgsmålet vil blive behandlet nærmere i projektets del III. Foreløbig skal her blot bemærkes, at en konvertering af de kundgjorte UTM32N-koordinater til et kortmateriale, der overhovedet kan aflæses og forstås af mennesker, efter det oplyste ikke alene forudsætter adgang til særlig software, men også en ikke uvæsentlig teknisk kunnen hos brugeren.

## 6 Håndhævelsesmæssige aspekter

Når kort bruges som en del af den retlige regulering, kan kortet få stor betydning i en håndhævelsessituation. Det gælder navnlig i forhold til den strafferetlige håndhævelse og princippet om, at tvivl skal komme den tiltalte til gode. Det er derfor vigtigt, at kortmaterialet er tilstrækkeligt robust også i en håndhævelsessituation. I tilknytning hertil kan det også bemærkes, at jo mere indgribende en regulering, kortet stedfæster, jo større krav må der stilles til kortets robusthed – ikke kun i forhold til håndhævelse, men også mere generelt. Kortet skal have en tilstrækkelig geografisk kvalitet, og jo tydeligere der er redegjort for, i hvilket omfang det er baseret på naturvidenskabelige eller faktuelle data og på administrative eller politiske skøn og generaliseringer, jo bedre.

Der må samtidig kræves en vis gennemsigthed i reguleringen. Retsvildfarelser, dvs. at man ikke har forstået eller kendt til lovgivningen, fritager ikke for strafferetlig skyld, men straffelovens (lovbk. 1050/2016) § 82 indeholder en regel om, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed, hvis gerningsmanden har handlet i en undskyldelig retsvildfarelse. Dette blev bl.a. illustreret i randzonedommen /8/, hvor mangelfulde og delvist fejlbehæftede kort var en medvirkende årsag til, at de landmænd, der havde overtrådt randzonebestemmelserne, blev frifundet.

Datasættet/kortet over oplande til nitrutfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder bliver retligt autoritativt og må derfor som udgangspunkt også lægges til grund i en håndhævelsessituation. Der kan dog opstå håndhævelsesmæssige udfordringer i forbindelse med en diskussion af den geografiske opløselighed af de bagvedliggende oplandsdata, som kortet bygger på. Det kan også diskuteres, om den naturvidenskabelige tvivl, der er vedrørende grænsen mellem oplande og ikke-oplande til nitrutfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, kan gøre håndhævelse af reglerne på ejendomme nær oplandsgrænsen vanskelig.

Selvom efterafgrødekravene ikke er stedfaste – og dermed kan fordeles ud over hele bedriften – skal det alligevel med tilstrækkelig nøjagtighed kunne identificeres, hvilke og hvor store arealer der udløser krav om husdyrefterafgrøder. Det er således væsentligt, at den bagvedliggende hjemmel i lovens §§ 5a og 5e til at fastsætte generelle regler kan bære en afgrænsning af oplandene, der ikke er i hundrede procent overensstemmelse med virkelighedens afvandsforhold.

Ifølge udkast til husdyrgødningsbekendtgørelsen vil husdyrefterafgrødekravet kunne variere fra 0 til 38 procent, hvilket må betegnes som et ganske stort spænd. Ifølge udkastet formodes efterafgrødearealet for den enkelte bedrift som helhed i praksis at blive væsentligt lavere end 38 procent, når efterafgrøderne kan fordeles på bedriftens øvrige arealer. Dette ændrer dog ikke ved, at nærmere afgrænsede oplandsarealer udløser et betydeligt højere efterafgrødekrav end øvrige arealer, hvilket kan begrunde særlige krav til kortets nøjagtighed i en håndhævelsessituation.

## 7 Konklusion

Kortet over oplande til nitrutfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder bygger på overvejende naturvidenskabeligt baseret registrering og kortlægning af bl.a. habitatnaturen inden for habitatområderne i forbindelse med Natura 2000-planlægningen og kortlægning af sø-typer samt vandløbs- og kystvandoplande i forbindelse med vandplanlægningen.

Oplandskortet – eller datasættet for oplandene – er retligt konstituerende, idet det udpeger de arealer, der omfattes af bestemte efterafgrødekrav. Det betyder, at kortets objekter skal fastlægges ”i marken” på baggrund af en fortolkning af kortet. Der er en betydelig frihed for lovgiver til politisk at beslutte, hvilken kvalitet i det geografiske grundlag, der er tilstrækkeligt for en given regulering. Når stedfæstelsen af reguleringen sker i bekendtgørelsesform, er ministeren imidlertid underlagt lovgivningens konkrete bemyndigelse, her den helt åbne bemyndigelse i lovens §§ 5a og 5e og forarbejderne til disse bestemmelser.

I den forbindelse kan det have betydning, at der ikke er nogen faglig vurdering af oplandskortets overensstemmelse med den fysiske virkelighed, ligesom en del af de oplandsdata, som kortet bygger på, har en op-

løselighed i marken på 50-100 m, mens koordinaterne i bekendtgørelsen formentlig har en absolut præcision på ned til 25 cm i marken. Den naturvidenskabelige tvivl, der er vedrørende grænsen mellem oplande og ikke-oplande til nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, kan gøre håndhævelse af reglerne på ejendomme nær oplandsgrænserne vanskelig.

Geografiske data kan gøres retligt autoritative på flere måder. Før det første kan de vises på et kort, der indgår som et bilag til en lov eller bekendtgørelse, det man kan kalde en pdf-løsning. En anden mulighed er at knytte dem til en anerkendt geografisk nøgle eller et offentligt register. I forhold til oplandskortet er der udviklet en model, som både resulterer i en bekendtgørelse med mere end 3.000 siders UTM32N-koordinater samt i visning på digitale portaler.

Vi anbefaler, at man genovervejer denne løsning og bruger den mere velafprøvede og gennemsigtige løsning, hvor en bemyndigelse i lovgivningen giver myndighederne mulighed for at føre et retligt autoritativt register over de pågældende oplande. Herefter vil det være registerets udvisende, der skal lægges til grund i forbindelse med fastlæggelse af retstilstanden. En bekendtgørelse med mere end 3.000 siders koordinater tilfredsstiller efter vores opfattelse ikke umiddelbart de almindelige krav til gennemsigtighed og retssikkerhed. Den kan ikke kognitivt opfattes af mennesker og ikke forstås og fortolkes som anden lovgivning i tekst- eller evt. billedformat.

## 8 Referencer

1. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, NaturErhvervstyrelsen: *Tilsagn om tilskud til: Kort og Regulering II* af 21. december 2015. Journalnr. 33010-NIFA-15-624.
2. Lasse Baaner & Helle Tegner Anker: Opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning. Notat til NaturErhvervstyrelsen. April 2017. Institut for Fødevare- og ressourceøkonomi, Københavns Universitet.
3. Miljø- og Fødevareministeriet: *Høring af udkast til forslag om ny husdyrregulering* af 26. september 2016. Journalnr. MST-1249-00119. I tilknytning hertil også Bemærkninger til lovforslaget af 22. september 2016, samt høringsudkast til en ny husdyrgødningsbekendtgørelse og tilhørende kortbekendtgørelse. December 2016.
4. Miljøstyrelsen: *Kontrakt om Oplande til N-følsomme habitatområder*. 27. juni 2016. Dertil Bilag 1. *Kravspecifikation af 23. juni 2016*.
5. Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen: *Notat om oplande til nitrاتفølsomme habitatområder hvor udviklingen i anvendelsen af organisk gødning skal opgøres*. 23. august 2016.
6. Henrik Tornbjerg: *Teknisk notat vedrørende oplande til nitrاتفølsomme habitatområdenaturtyper*. Notat fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. 10. oktober 2016.
7. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning: *Habitatbeskrivelser, årgang 2016. Beskrivelse af danske naturtyper omfattet af habitatdirektivet (NATURA 2000 typer)*. Version 1.05 med rettelser modtaget fra Svana i forbindelse med projektet.
8. Retten i Holstebro, dom af 11. maj 2015 i sag 7-2551/2013, MAD2015.261.

## **Bilag 4. Notat vedrørende det nye jordbundskort**

Af

**Lasse Baaner**

**Helle Tegner Anker**

**Asger Janfelt**

**Marts 2017**



## 1 Baggrund og proces

I Miljø- og Fødevareministeriet anvendes der i vid udstrækning kort ved administrationen af den generelle regulering og de forskellige tilskudsordninger. I 2015 blev der truffet aftale om et projekt /1/, der skulle sætte fokus på forskellige kombinationer af kortgrundlag og retlig regulering, herunder analysere de forvaltningsretlige, strafferetlige og retssikkerhedsmæssige aspekter i forbindelse med forskellige former for geografisk stedfæstet lovgivning og kort-/GIS-baseret administration.

Projektet udgøres af tre dele. Del I giver på baggrund af den eksisterende viden en oversigt over de forhold, som myndighederne skal være opmærksomme på, når bestemmelser i love og bekendtgørelser skal georefereres, dvs. knyttes til bestemte områder, og når eksisterende datasæt skal bruges i nye reguleringssammenhænge. Del I er afrapporteret i form af et notat /2/.

Projektets del II, som dette notat indgår i, er case-baseret. Her skal de opstillede opmærksomhedspunkter i del I afprøves i relation til konkrete kort/datasæt. Derudover skal der arbejdes med de konkrete muligheder for at styrke retssikkerheden i og administrerbarheden af eksisterende eller ny georefereret lovgivning.

Resultaterne fra del I og II vil indgå i projektets del III, der skal opstille nogle generiske modeller for georefereret regulering samt belyse hvilke lovtekniske muligheder, der er for en vellykket integration af data fra geografiske informationssystemer i love og bekendtgørelser.

I forbindelse med projektet og casen har været afholdt en række styregruppemøder med deltagelse fra undertegnede og medarbejdere fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen og Miljøstyrelsen. Desuden er der udleveret forskelligt baggrundsmateriale, hvoraf en del har indgået i udarbejdelsen af dette notat om det nye jordbundskort.

## 2 Om det nye jordbundskort og den tilknyttede regulering

### 2.1 Om det nye jordbundskort

Det nye jordbundskort er udarbejdet i 2014 af DCE og beskrevet i et notat /3/. På Geodatainfo er Natur- og Erhvervstyrelsen angivet som dataansvarlig myndighed /4/. Kortet er desuden beskrevet i en videnskabelig artikel /5/ og kortfattet i en rapport fra Naturstyrelsen om sprøjtemiddelfølsomme jorde /6/.

Der er tale om et kort, der er udviklet ved anvendelse af GIS og statistiske metoder på 55.000 allerede tilgængelige punktobservationer af jordens tekstur samt en række andre miljødata, såsom ældre jordartskort, landskabselementkortet samt Danmarks højdemodel. Kortet viser den beregnede geografiske fordeling af Danmarks areal på 12 jordbundsklasser i felter af 30x30 m. Som udgangspunkt er der dermed tale om et faktuel naturvidenskabeligt kortværk, men det er, som vi har forstået det, udviklet på baggrund af databehandling af eksisterende data og teksturmodellering og ikke egentlig ny fysisk kortlægning af jordbundsforholdene i Danmark.

Når der her tales om et kort, skal det ikke forstås bogstaveligt. Der er tale om geografiske data, der kan håndteres i geografiske informationssystemer, og som, når de printes ud på papir eller visualiseres på en skærm, udgør et kort.

## 2.2 Om indholdet af den tilknyttede regulering

De 12 jordbundsklasser, som kortet inddeler jordtyperne i, bruges til at differentiere kvælstofnormen for givne afgrøder, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 1055/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2016/2017. I bekendtgørelsens § 4 henvises til normerne på bilag 1, hvorefter kvælstofnormer for landbrugsafgrøder og for grønsager på friland og andre plantekulturer fremgår af tabel 1 og 2. Andre dele af bekendtgørelsens kapitel 3 relaterer sig også til afgrødernes kvælstofnormer.

Ministerens kompetence til at fastsætte kvælstofnormer har hjemmel i gødskningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 388/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 6, stk. 3, hvorefter *"ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer"*. Reglerne har et EU-retligt ophæng, idet dele af gødskningsloven implementerer dele af nitratdirektivet. I nitratdirektivets bilag III er opstillet foranstaltninger, som skal indeholdes i nitratdirektivets handlingsplaner, og disse omfatter bl.a. en begrænsning af tilførsel af gødning på baggrund af afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning. Kvælstoftilførslen fra jorden afhænger bl.a. af jordbundsforholdene. Reglerne i gødskningsloven bidrager tillige til gennemførelse af vandrammedirektivet.

I noterne til tabel 1 i bekendtgørelse 1055/2016 er der anført følgende: *"På gødningsplanlægningssiden i Fællesskemaet er der ud for hver mark angivet en foreslået værdi på baggrund af et generelt jordtypekort. Hvis du ikke mener, at den foreslåede værdi er korrekt, kan du rette til en anden jordtype"*. Der er også udgivet en vejledning til skemaet /7/.

Rent praktisk sker anvendelsen af jordbundskortet automatisk eller semiautomatisk i forbindelse med indberetningen af virksomhedernes gødningsregnskab, hvor kvælstofnormerne indgår i beregningen af den enkelte virksomheds gødningskvote. Virksomhederne kan enten vælge at bruge et program til at føre gødningsregnskabet i, som Landbrugs- og Fiskeristyrelsen stiller til rådighed, eller de kan bruge et af de to konsulent-programmer på markedet. Gødningsregnskabet kan også laves "i hånden".

## 3 Vurdering af det foreslåede kortgrundlag

Det nye jordbundskort er et administrationsgrundlag udarbejdet som grundlag for eksisterende regulering. I det foreløbige notat vedrørende opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning /2/ er opstillet en række overvejelser, der kan støtte en analyse af det, man kan kalde georefereringens retlige robusthed. Med retlig robusthed forstås mulighederne for at administrere og håndhæve reglerne på en retssikkerhedsmæssigt betryggende måde. Endvidere er der i dette notat tilføjet yderligere opmærksomhedspunkter vedrørende strategisk miljøvurdering samt forvaltningsretlige og håndhævelsesmæssige aspekter.

### 3.1 Opmærksomhed på om datasættets objekter konstituerer en restriktion, repræsenterer en restriktion eller repræsenterer et fysisk fænomen

Kort og geodatasæt kan bidrage både til oplysning af en sags faktuelle og retlige aspekter. Hvis et datasæt beskriver et fysisk fænomen, kan det bruges til oplysning af en sags faktuelle forhold. Hvis et datasæt beskriver et retligt forhold, kan det indgå i en sags retsgrundlag – idet man dog må overveje, om datasættet er konstituerende, dvs. retligt autoritativt eller ej. Det er afgørende, for den måde et givent geodatasæt kan anvendes på, at man er opmærksom på, om de pågældende data er retligt konstituerende, dvs. retligt autoritative, eller om de blot er konstaterende visninger, gengivelser eller repræsentationer af den formodede retlige eller fysiske virkelighed.

På den ene side kan man se datasættet over jordbundsklasser som retligt konstituerende. Det er fremstillet med det primære formål at opfylde kravet i nitratdirektivet og den danske implementeringslovgivning, hvorefter der skal sikres en begrænsning af tilførslen af gødning til afgrøderne, som bygger på afgrødens kvælstofbehov og på kvælstoftilførslen fra jorden og fra gødskning – det såkaldte ligevægtskrav. Det er derfor også indbygget i Landbrugs- og Fiskeristyrelsens semiautomatiserede afgørelses- og kontrolsystem, der sikrer, at gødningsanvendelsen på den enkelte bedrift over tid lever op til lovgivningens ligevægtskrav.

På den anden side kan man se datasættet over jordbundsklasser som et datasæt, der alene beskriver de forventede fysiske jordbundsforhold på de enkelte lokaliteter og bedrifter. Datasættets objekter repræsenterer dermed ikke primært retsgrundlaget for fastsættelse af kvælstofnormerne, men derimod det fysiske fænomen, som den varierende jordbund i Danmark udgør. Vi mener datasættet må ses på denne måde. Der må lægges vægt på, at datasættet tager sigte på at beskrive de fysiske forhold så præcist som muligt alene ud fra naturvidenskabelige kriterier, og at det er muligt for jordbrugerne at angive, at en anden jordbundstype end den, der følger af datasættet, skal lægges til grund for beregning af deres kvælstofkvote. I det følgende arbejdes derfor videre med datasættet ud fra denne synsvinkel, at der er tale om et konstate-rende datasæt.

### **3.2 Gør opmærksom på, at datasæt/geografiske objekter, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener, kun viser den registrerede viden hos myndigheden**

De 12 jordbundsklasser, som fremgår af jordbundskortet, er repræsentationer af det fysiske fænomen, som den varierende jordbund i Danmark udgør. Kortet er genereret på baggrund af statistisk behandling af andre geografiske data, herunder en række ældre punktvis jordbundsprøver, men det viser ikke nødvendigvis den fysiske virkelighed på de enkelte lokaliteter – hverken dem der ligger tæt på eller længere fra et punkt, hvor der foreligger målte jordbundsdata. Det bygger altså på den registrerede viden hos myndighederne om jordbunden, på forskellige modellerede højdedata og på statistiske beregninger – det der kan kaldes regressionskriging eller interpolation.

Netop det forhold, at datasættet kun viser de forventede fysiske forhold baseret på myndighedernes beregninger og viden om de fysiske jordbundsforhold på udvalgte lokaliteter, er det vigtigt at gøre opmærksom på. Vi anbefaler derfor, at det tydeliggøres i de situationer, hvor kortet anvendes og stilles til rådighed for offentligheden. Det bør klart fremgå, at kortet viser de forventede eller beregnede jordbundsforhold. Ordet ”vejledende” bør i den forbindelse undgås, da det giver indtryk af en situation, hvor borgeren kan have en berettiget forventning om at kunne basere sine beslutninger på myndighedernes vejledning.

### **3.3 Facilitér, at borgere og myndigheder kan få rettet datasæt/geografiske objekter, der repræsenterer restriktioner eller fysiske fænomener**

Jordbrugerne kan ved indberetning af deres gødningsregnskab angive en anden jordbundstype for deres marker end den, der fremgår af jordbundskortet. Det er netop også anbefalet i det foreløbige notat, at borgere og virksomheder, direkte via de løsninger hvor kortmaterialet vises, kan gøre opmærksom på fejl og få rettet data, der er upræcise eller misvisende. Det er dels med til at styrke bevidstheden om, at de pågældende data kun viser den forventede værdi eller registrerede viden hos myndigheden. Det kan også være medvirkende til løbende at forbedre datagrundlaget.

I forbindelse med jordbundskortet er der imidlertid ikke tale om, at man får rettet kortet, men kun at man får lagt en anden værdi end den beregnede til grund for ens gødningsregnskab. Vi vurderer ikke umiddelbart, at der er nogle retlige problemer denne løsning, såfremt det er tydeligt for virksomhederne, at den angivne jordbundstype er et udtryk for den formodede eller beregnede jordbundstype. Det bør dog overvejes, om ikke de jordbundsdata, som virksomhederne giver Landbrugs- og Fiskeristyrelsen i forbindelse med deres gødningsregnskaber, kan nyttiggøres ved at bidrage til en bedre jordbundskortlægning og et mere retvisende jordbundskort.

Der er i bekendtgørelse 1055/2016 ikke stillet noget dokumentationskrav for anvendelse af en anden jordbundstype end den, der følger af jordbundskortet, men i praksis stiller Landbrugs- og Fiskeristyrelsen efter det oplyste krav om, at landmanden skal dokumentere overensstemmelsen mellem kortet og den faktiske jordbund ved fremsendelse af jordprøver fra akkrediterede laboratorier. En sådan jordbundsprøve koster normalt fra 100 til 400 kr. Det er tvivlsomt, om der er tilstrækkelig hjemmel i bekendtgørelsen til at stille dette dokumentationskrav.

Udgangspunktet efter officialprincippet er, at myndighederne må stå for den nødvendige sagsoplysning, og det kræver normalt særlig hjemmel, hvis der skal kunne afkræves ansøgere mv. sagkyndige erklæringer eller undersøgelser. Det må derfor anbefales, at hjemmelsgrundlaget tydeliggøres, såfremt den etablerede praksis skal fortsætte. Dette forhold tages op i notatets afsnit 5 nedenfor.

### **3.4 Vurdér datasæt, der konstaterer restriktioner med hensyn til fuldstændighed og geografisk nøjagtighed i relation til den pågældende anvendelse i afgørelsesgrundlaget**

For at anvende konstaterende kort og geodata i retlige afgørelser, må man kunne vurdere kortets eller datasættets geografiske nøjagtighed. Det gælder ikke kun for retlige geodata, men også for geodata der repræsenterer fysiske fænomener. Vurderingen af den geografiske nøjagtighed angives typisk i et mindste målestoksforhold for kortets anvendelse eller en geografisk nøjagtighed ”i marken”. Jordbundskortet er et rasterkort med en opløsning på 30 x 30 m. På Geodatainfo.dk står opløseligheden omtrent tilsvarende angivet til 1:20.000.

Der kan imidlertid ikke umiddelbart angives en usikkerhed på kortets jordbundsangivelser /3/, altså det man kan kalde en attributmæssig nøjagtighed. Grænserne på kortet er altså forholdsvis præcise, men der er ingen vurdering af, i hvor høj grad de stemmer overens med de faktiske grænser mellem de enkelte jordbundstyper. Hvis de beregnede data skal verificeres, kræver det ifølge DCE’s notat et selvstændigt projekt, hvor der udtages en række jordprøver med netop dette formål. Dette understreger, at datasættet må anvendes med den fornødne opmærksomhed på, at det lokalt kan være misvisende.

### **3.5 Tjek datasæt, der konstituerer restriktioner med hensyn til formelt hjemmelsgrundlag**

Det er ikke kun retligt konstituerende datasæt, der kan have et formelt hjemmelsgrundlag i lovgivningen. Også kortlægning af fysiske fænomener har til tider udtrykkelig hjemmel. Jordbundskortene er imidlertid som sådan ikke udarbejdet efter en konkret politisk bemyndigelse til at kortlægge eller fastslå, hvilken jordbund der skal lægges til grund hvor, når virksomhederne indberetter deres gødningsregnskab. De er udarbejdet som et faktuel grundlag for at administrere den bemyndigelse, loven og bekendtgørelsen har givet ministeren til at etablere et system for gødningsanvendelse, der baserer sig på bl.a. jordbundsforhold. Det ser vi ingen retlige problemer i, når blot forudsætningerne for kortet og dets anvendelse gøres klart for

adressaterne i den retlige regulering, som kortet indgår i – i dette tilfælde som et grundlag for beregning af virksomhedens kvælstofkvote.

## 4 Strategisk miljøvurdering (SMV) mv.

Når kort eller geodata indgår som en del af en retlig regulering, kan det være nødvendigt at tage stilling til, om der i forbindelse med etablering eller ændring af kortgrundlaget skal foretages en strategisk miljøvurdering (SMV), jf. lov om miljøvurdering (lovbk. 1533/2015).

Ifølge SMV-reglerne skal der for planer og programmer, der fastsætter rammer for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivets bilag, eller andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet, som udgangspunkt foretages en strategisk miljøvurdering (SMV). EU-Domstolen har i en række sager fastlagt en ganske bred forståelse af planbegrebet, og det er understreget, at det ikke er dokumentets form eller benævnelse, der er afgørende, men derimod dokumentets karakteristika, se bl.a. C-105/09 og C-106/09 *Terre Wallone* om nitrathandlingsprogrammer.

I dommen C-43/10 *Aitoloakarnanias* fastslog EU-Domstolen, at en plan eller et program er *"en retsakt, der fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt"* /8/. Generel regulering kan derfor også udgøre en plan, der forudsætter en SMV. Det samme er ligeledes fastslået af EU-Domstolen i en nyere sag, C-290/15 *D'Oultremont et al.* om en anordning vedrørende tekniske krav for bl.a. støj og lysgener fra vindmøller /9/. Her henviste Domstolen til, at *"planer og programmer"* vedrører *"enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet"*. Domstolen fandt på baggrund heraf, at anordningen, der kan sammenlignes med en dansk bekendtgørelse, måtte betragtes som en plan eller et program i henhold til SMV-direktivet og derfor som udgangspunkt skulle være genstand for en strategisk miljøvurdering. I den pågældende sag var der tidligere udarbejdet en *"referenceramme"* for vindmøllerne med et tilhørende kortmateriale, der havde været genstand for en strategisk miljøvurdering.

Det må dog formentlig fortsat antages, at det ikke er kortmaterialet i sig selv, der skal være genstand for en strategisk miljøvurdering, men derimod den samlede retlige ramme eller regulering, som kortmaterialet indgår i. I relation til jordbundskortet er det således spørgsmålet, om afgrødenormerne og den tilknyttede regulering kan udgøre en plan eller et program i SMV-reglernes forstand?

Der kan i den forbindelse argumenteres for, at der ikke er tale om en plan eller et program, der fastlægger rammer for projekter, der er opført på VVM-direktivets bilag 1 og 2. Den dyrkningsmæssige anvendelse af landbrugsarealer udgør ikke et selvstændigt punkt i bilag 1 eller 2 (miljøvurderingslovens bilag 3 eller 4), selvom det kan diskuteres, i hvilket omfang den dyrkningsmæssige anvendelse falder ind under punktet *"anlæg til intensiv husdyravl"*. Ud fra en ordlydsfortolkning fastlægges i bekendtgørelse nr. 1055/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2016/2017 ikke umiddelbart rammer for anlæg til intensiv husdyravl, men henset til den brede fortolkning, som EU-Domstolen har lagt til grund for de forelagte sager, hvor også nitrathandlingsprogrammerne blev anset for at fastsætte rammer for *"anlæg til intensiv husdyravl"* i C-105/09 og C-110/09 *Terre Wallone* /10/, kan det dog ikke afvises, at det vil være tilfældet.

Endvidere må opmærksomheden henledes på, at SMV-reglerne også omfatter planer, der fastsætter rammer for andre projekter, der kan have en væsentlig virkning på miljøet. I hvilket omfang, den dyrkningsmæssige anvendelse af landbrugsarealer i sig selv kan betragtes som et projekt, kan variere.

Samlet set må det derfor anbefales, at der ikke anlægges en snæver vurdering af, om der er SMV-pligt eller ej i forbindelse med udarbejdelse af ny regulering som den foreliggende, der er baseret på et kortmateriale.

Såfremt der gennemføres en SMV ved etablering af ny eller revideret regulering, vil det formentlig være muligt i denne at tage højde for, at der også videre frem kan ske justeringer af kortgrundlaget, uden at dette i sig selv bliver omfattet af SMV-reglerne. Det vil navnlig være tilfældet, hvor der blot er tale om, at man som følge af ny viden forbedrer kortet eller erstatter det med et mere retvisende geografisk grundlag og dermed ikke går ud over de forudsætninger, der er lagt til grund for den foretagne miljøvurdering. En konstatering af, at et areal har en anden jordbundstype som følge af en ny og mere nøjagtig kortlægning, vil blot betyde, at arealet vil blive tildelt en kvælstofnorm, der i højere grad svarer til de faktiske forhold og dermed være i tråd med de forudsætninger, der er lagt til grund i en miljøvurdering af sammenhængen mellem jordbundstype og kvælstofnormer. En opdatering af jordbundskortet eller udarbejdelse af et nyt jordbundskort og anvendelse af dette i den eksisterende regulering vil derfor næppe i sig selv være omfattet af SMV-reglerne.

Det er i øvrigt nødvendigt at overveje, om der skal gennemføres en habitatvurdering i forbindelse med udstedelse af generelle regler, der potentielt kan påvirke Natura 2000-områder. Et krav om konsekvensvurdering forudsætter dog, at der kan etableres en tilstrækkelig forbindelse mellem normreguleringen med det tilknyttede jordbundskort og påvirkningen af konkrete Natura 2000-områder.

## 5 Forvaltningsretlige aspekter

De forvaltningsretlige aspekter vedrørende brug af jordbundskortet knytter sig først og fremmest til den måde, hvorpå kortet indgår som en del af sagsoplysningen, når kortet anvendes som grundlag for beregningen af den enkelte bedrifts kvælstofkvote i gødningsregnskabet.

Som anført ovenfor, må datasættet anvendes med den fornødne opmærksomhed på, at det lokalt kan være helt misvisende. Kortet udtrykker således alene myndighedernes forhåndsformodning for jordbundstypen og den hertil knyttede kvælstofnorm. Da der er tale om et (digitalt) system, som den enkelte virksomhed selv anvender, er det vigtigt, at muligheden for at korrigere jordbundstypen fremstår klart for den enkelte virksomhed. Det bør i den forbindelse fremgå klart af retsgrundlaget, hvilken dokumentation der eventuelt kræves for en korrektion af jordbundstypen, og hvornår dokumentationen skal fremskaffes.

Jordbundskortene er som nævnt ikke udarbejdet med hjemmel i lovgivningen, men fungerer som faktisk grundlag for fastlæggelsen af virksomhedens kvælstofkvote, jf. gødskningslovens §§ 6-8. Kvælstofkvoten opgøres af virksomheden selv som led i gødningsregnskabet, jf. lovens § 22, stk. 4, nr. 1. Virksomhederne vejledes i bekendtgørelsens bilag 1 om som udgangspunkt at indberette den jordbundstype, som er foreslået i Fællesskemaet på baggrund af jordbundskortet. I princippet er det imidlertid virksomhedens eget ansvar at sikre sig, at de indberettede oplysninger vedrørende jordbundstyperne også er korrekte. Dette fremgår dog ikke ganske klart af bilagets ordlyd, hvor det blot hedder, at virksomheden "kan" rette jordbundstypen til en anden, hvis virksomheden ikke mener, at den vejledende jordbundstype er korrekt.



Landbrugs- og Fiskeristyrelsen vil som led i sit tilsyn med virksomhedens overholdelse af gødningskvoten efter lovens § 5 kunne påse, om gødningsregnskabet er opgjort korrekt, jf. U.2007.582V, hvor virksomheden blev fundet skyldig i overgødskning på baggrund af Plantedirektoratets udregning af kvælstofbruget, som afveg fra de indberetninger, virksomheden selv havde foretaget /11/. Det gælder også i de tilfælde, hvor virksomheden har indberettet en anden jordbundstype end den, der fremgår af jordbundskortene. Spørgsmålet om hvorvidt den angive jordbundstype er korrekt, vil således først opstå under en eventuel tilsynssag, da styrelsen ikke skal godkende de indsendte gødningsregnskaber på forhånd.

Spørgsmålet er, hvilken dokumentation der i en tilsynssag må anses som tilstrækkelig til at fravige jordbundskortets beregnede jordtyper. Her må det som nævnt i hvert fald anses for tvivlsomt, om der foreligger tilstrækkelig hjemmel for Landbrugs- og Fiskeristyrelsens nuværende praksis, hvorefter grundlaget for en eventuel fravigelse af jordbundskortet skal dokumenteres ved fremsendelse af jordprøver fra akkrediterede laboratorier eller lignende. For fuldstændighedens skyld bemærkes, at indsendelsen af sådanne jordprøver ikke udgør en forudsætning for virksomhedens opgørelse af kvælstofkvoten og dermed gødningsregnskabet som sådan, men fra styrelsens side netop kun kræves, hvis jordbundskortet skal fraviges.

En fravigelse af jordbundskortet må nødvendigvis forudsætte, at der foreligger mere konkrete og/eller retvisende oplysninger eller viden om de lokale forhold end det, der fremgår af jordbundskortet. Spørgsmålet er imidlertid, om fremskaffelsen af disse oplysninger i tilsynssituationen påhviler virksomheden eller styrelsen.

Hvis virksomheden kan sandsynliggøre, at jordbundskortets oplysninger om jordbundstypen er forkerte, må styrelsen som følge af det almindelige undersøgelsesprincip antageligvis være forpligtet til at få de faktiske jordbundsforhold tilstrækkeligt belyst ved indhentelse af nye jordprøver mv. Det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip forudsætter således ikke alene, at alle relevante forhold er belyst ved det foreliggende materiale, men også at oplysningerne er pålidelige. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret således, at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen, jf. FOB 2006.480 /13/.

Noget andet er, at en sådan tvivl om jordbundskortets retvisende i sig selv formentlig vil være vanskelig at påvise, med mindre virksomheden netop indhenter en ny jordbundsprøve selv. Som et muligt praktisk eksempel kan dog nævnes den situation, hvor en fravigelse af jordbundskortene allerede er dokumenteret med jordprøver for én ejendom, og jordbundskortet derfor tillige også ønskes fraveget for naboejendommen. I den situation vil styrelsen efter omstændighedernes således kunne være forpligtet til også at få belyst jordbundstypen på naboejendommen uden omkostninger for virksomheden.

## 6 Håndhævelsesmæssige aspekter

Når kort bruges som en del af den retlige regulering, kan kortet få stor betydning i en håndhævelsessituation. Det gælder navnlig i forhold til den strafferetlige håndhævelse og princippet om, at tvivl skal komme den tiltalte til gode. Det er derfor vigtigt, at kortmaterialet er tilstrækkeligt robust også i en håndhævelsessituation. I tilknytning hertil kan det også bemærkes, at jo mere indgribende en regulering kortet stedfæster, jo større krav må der stilles til kortets robusthed – ikke kun i forhold til håndhævelse, men også mere generelt. Kortet skal have en tilstrækkelig geografisk kvalitet, og det bør være tydeligt, i hvilket omfang det

er baseret på beregninger, på faktuelle data og på administrative eller politiske skøn. Der kan sættes spørgsmålstegn ved, om det har været tilstrækkeligt klart fremstillet i forbindelse med de nye jordbunds-kort.

Efter gødskningslovens § 27 skal virksomheder, der er omfattet af loven, efter anmodning give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for kontrol af reglernes overholdelse, herunder af om et forhold falder ind under lovens regler. Der er imidlertid ikke klar hjemmel til at stille særlige dokumentationskrav, i forbindelse med at jordbrugerne fraviger jordbundskortets beregnede værdier. I praksis anvender Landbrugs- og Fiskeristyrelsen efter det oplyste et krav om, at landmanden skal dokumentere overensstemmelsen mellem kortet og den faktiske jordbund ved fremsendelse af jordprøver fra akkrediterede laboratorier. Det er tvivlsomt, om dette krav kan håndhæves efter gødskningslovens § 27.

Oplysningspligter i anden lovgivning giver i visse tilfælde udtrykkeligt myndighederne hjemmel til at pålægge virksomheder at foretage prøveudtagninger og analyser mv. for egen regning. En sådan udtrykkelig hjemmel findes f.eks. i miljøbeskyttelseslovens (lovbk. 1189/2016) § 72, stk. 1, nr. 1-4. Tilsvarende hjemmel findes ikke i gødskningslovens § 27. Ud fra en almindelig legalitetsbetragtning må oplysningspligten i gødskningslovens § 27 herefter alene antages at omfatte udleveringen af oplysningerne, som virksomheden er i besiddelse af allerede.

Af Karnovs note til bestemmelsen fremgår ganske vist, at myndigheden vederlagsfrit kan forlange edb-udskrifter og kopier af relevant materiale samt prøver af enhver art, som er relevant for kontrollen af anvendelsen af gødning /14/. For så vidt angår adgangen til at forlange prøver af enhver art, må man dog forstå noten derhen, at det ikke omfatter analyser af sådanne prøver. Selve jordprøven udgør i den forstand en eksisterende "oplysning", mens en eventuel analyse af jordprøven i overensstemmelse med det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip fortsat må foretages af myndigheden selv på det offentliges regning.

Oplysningspligten i gødskningslovens § 72 indgår som et led i Landbrugs- og Fiskeristyrelsens tilsynsbeholdninger. Herudover gælder bl.a. den almindelige pligt for virksomheden til på eget initiativ at indsende et gødningsregnskab efter lovens § 22.

I gødningsregnskabet vil en eventuel fravigelse af jordbundskortene indgå i opgørelsen af kvælstofkvoten efter lovens §§ 6-8. Spørgsmålet er herefter, om virksomheden kan pålægges strafansvar alene som følge af, at der i gødningsregnskabet indgår en fravigelse af jordbundskortet, og fravigelsen underkendes i forbindelse med Landbrugs- og Fiskeristyrelsens efterfølgende tilsyn?

Hvis virksomheden som følge af fravigelsen faktisk har overskredet den kvælstofkvote, som er gældende, når jordbundskortet ikke fraviges, vil dette kunne straffes som overgødsning efter lovens § 29, stk. 1, nr. 1, jf. § 5. Selve indberetningen af den urigtige jordtype vil efter retspraksis derimod ikke kunne straffes, uanset at der herved kan siges at foreligge en mangel ved det indsendte gødningsregnskab.

Indberetningspligten efter lovens § 22 omfatter alene indsendelsen af selve gødningsregnskabet inden for den fastsatte tidsfrist. Bestemmelsen indeholder ikke noget krav om, at gødningsregnskabet herudover skal være retvisende. Fra retspraksis kan henvises til TfK 2007.815, hvor virksomheden havde indsendt gødningsregnskabet 7 dage efter udløbet af fristen /15/. Plantedirektoratet forklarede, at politianmeldelsen ikke skyldtes forsinkelsen, men at det indsendte regnskab var ufuldstændigt. Virksomheden blev herefter



frifundet. Som lovens § 22 var formuleret, kunne det ufuldstændige gødningsregnskab for landsretten ikke føre til et andet resultat, end at Plantedirektoratet havde haft anledning til at anmode om yderligere oplysninger og dokumentation.

## 7 Konklusion

Jordbundskortet er et udtryk for nogle beregnede værdier, som stilles til rådighed af Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, og som landmanden kan lægge til grund for sit gødningsregnskab som faktiske oplysninger om ejendommens jordbund. Datasættet bygger altså på den registrerede viden hos myndighederne om jordbunden på forskellige modellerede højdedata og på statistiske beregninger.

De 12 jordbundsklasser, som kortet inddeler jordtyperne i, bruges til at differentiere kvælstofnormen for givne afgrøder. Netop det forhold, at datasættet kun viser de forventede fysiske forhold baseret på myndighedernes beregninger og viden om de fysiske jordbundsforhold på udvalgte lokaliteter, er det vigtigt at gøre opmærksom på. Vi anbefaler derfor, at det tydeliggøres i de situationer, hvor kortet anvendes og stilles til rådighed for offentligheden og virksomhederne. Det bør klart fremgå, at kortet viser de forventede eller beregnede jordbundsforhold, og muligheden for at få rettet kortet på baggrund af konkrete jordbundsprøver bør overvejes.

Jordbundskortet er et rasterkort med en opløsning på 30 x 30 m. Det svarer omtrent til et målestoksforhold på 1:20.000. Der kan imidlertid ikke umiddelbart angives en usikkerhed på kortets jordbundsangivelser. Selv om kortets grænser mellem de forskellige jordtyper er forholdsvis præcise, så er der ingen generel vurdering af, i hvor høj grad de stemmer overens med de faktiske grænser mellem de enkelte jordbundstyper i marken.

Det påhviler virksomhederne, at deres gødningsregnskaber er retvisende, men der er ikke klar hjemmel til, at Landbrugs og Fiskeristyrelsen som tilsynsmyndighed kan afkræve virksomhederne særlige analyser, der godtgør, at de opgivne jordbundstyper er retvisende. Hvis en virksomhed, som følge af at den uberettiget har fraveget jordbundskortets angivelser, har overskredet virksomhedens kvælstofkvote – enten beregnet på baggrund af de faktiske jordbundsforhold eller på baggrund af jordbundskortets jordtype – kan virksomheden straffes for overgødsning efter lovens § 29, stk. 1, nr. 1, jf. § 5. Selve indberetningen af en forkert jordtype vil efter retspraksis derimod ikke kunne straffes, uanset at der herved kan siges at foreligge en mangel ved det indsendte gødningsregnskab. Det er således vanskeligt nærmere at angive, på hvilket grundlag virksomhederne berettiget kan fravige jordbundskortets angivelse af ejendommenes jordtype.

Hvis virksomheden kan sandsynliggøre, at jordbundskortets oplysninger om jordbundstypen er genereret på et forkert grundlag, må styrelsen i en tilsynssituation som følge af det almindelige undersøgelsesprincip være forpligtet til at få de faktiske jordbundsforhold tilstrækkeligt belyst ved indhentelse af nye jordprøver mv. Udgangspunktet er, at myndighederne må stå for den nødvendige sagsoplysning, og det kræver normalt særlig hjemmel, hvis der skal kunne afkræves ansøgere mv. sagkyndige erklæringer eller undersøgelser. Det må derfor anbefales, at hjemmelsgrundlaget tydeliggøres, såfremt virksomhederne skal forpligtes til at foretage jordbundsanalyser.

## 8 Referencer

1. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, NaturErhvervstyrelsen: *Tilsagn om tilskud til: Kort og Regulering II* af 21. december 2015. Journalnr. 33010-NIFA-15-624.
2. Lasse Baaner & Helle Tegner Anker: Opmærksomhedspunkter for georefereret lovgivning. Notat til NaturErhvervstyrelsen. April 2017. Institut for Fødevarer- og ressourceøkonomi, Københavns Universitet.
3. Mogens Humlekrog Greve: *Notat vedr. nyt JB-kort*. DCE – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, Institut for Agroøkologi. 28. januar 2015.
4. Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering: *Geodatainfo. Jordbundskort 2014*. <http://www.geodata-info.dk/Portal/ShowMetadata.aspx?id=cb28018e-de07-4c3e-a03c-012a34567734>
5. Adhikari m.fl.: *High-Resolution 3-D Mapping of Soil Texture in Denmark*. Soil Science Society of America. Journal, Vol. 77, nr. 3, 2013, s. 860-876.
6. Niels Arne Wahl, Mogens Humlekrog Greve & Bo Vangsøe Iversen: *Sandjordes følsomhed over for udvaskning af sprøjtemidler*. Miljøministeriet Naturstyrelsen 2015.
7. Miljø- og Fødevarerministeriet: *Vejledning til skemaet Gødningskvote og Efterafgrøder 2016*. januar 2016.
8. Domstolens Dom (Store Afdeling) af 11. september 2012. Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. mod Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon m.fl..
9. Domstolens dom (Anden Afdeling) af 27. oktober 2016. Patrice D'Oultremont m.fl. mod Région wallonne.
10. Domstolens Dom (Fjerde Afdeling) af 17. juni 2010. Terre wallonne ASBL (C-105/09) og Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09) mod Région Wallonne.
11. (Sag C-290/15) (1) Retten i Holstebro, dom af 11. maj 2015 i sag 7-2551/2013. Refereret i Miljøretlige Afgørelser og Domme 2015, s. 261 ff.
12. Ugeskrift for Retsvæsen, s. 582, Karnov Group 2007.
13. Folketingets Ombudsmands Beretning s. 480. Folketingets Ombudsmand 2006.
14. Karnovs Lovsamling, 31. udgave. Karnov Group 2016.
15. Tidsskrift for Kriminalret, s. 815. Karnov Group 2007.